

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade De Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Luiza Brunetti Silva Jardim

**PARTICIPAÇÃO DIGITAL EM MOMENTOS DE CATÁSTROFES:
o enfrentamento à pandemia no Brasil**

Belo Horizonte
2022

Luiza Brunetti Silva Jardim

**Participação digital em momentos de catástrofes:
o enfrentamento à pandemia no Brasil**

Versão final

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Participação, Movimentos Sociais e Inovações Democráticas

Orientador: Prof. Dr. Marcus Abílio Pereira

Belo Horizonte
2022

LUIZA BRUNETTI SILVA JARDIM

**PARTICIPAÇÃO DIGITAL EM MOMENTOS DE CATÁSTROFES:
O ENFRENTAMENTO À PANDEMIA NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Participação, Movimentos Sociais e Inovações Democráticas

Orientador: Prof. Dr. Marcus Abílio Pereira

Data de aprovação: __/__/__

Banca examinadora:

Prof. Dr. Marcus Abílio Pereira (UFMG)

Prof. Dr. Leonardo Avritzer (UFMG)

Prof. Dr. Cláudio Penteadó (UFABC)

Profa. Dra. Maria Alexandra Cunha (FGV-EAESP)

AGRADECIMENTOS

Refletindo sobre o processo de elaboração deste trabalho, sou tomada por lembranças de diversas pessoas às quais gostaria de agradecer. Como símbolo da eterna dificuldade de separar a pesquisadora do objeto de pesquisa, vejo o quão participativa foi toda essa construção - desde fatores contextuais e históricos que me trazem até aqui, como trocas quase que diárias sobre a dissertação em si.

O primeiro pedaço do bolo, sem nenhuma dúvida, vai para Marcus Abílio, meu orientador. Não só por ter embarcado comigo na jornada, sem nem me conhecer, mas pelos inúmeros conselhos, convites e conexões que me proporcionou. Marcus me trouxe palavras necessárias desde a nossa primeira conversa, mencionadas na epígrafe, até uma das últimas - de que era preciso escolher acabar a dissertação, pois ela não termina.

Agradeço imensamente aos secretários(as) municipais de diferentes municípios que me confiaram suas experiências durante as entrevistas. Agradeço o tempo, a abertura, a confiança e o estímulo que deram ao meu trabalho.

Como mentores e companheiros desta jornada acadêmica, para além da dissertação, agradeço ao Prof. Leonardo Avritzer e toda a equipe do INCT-IDDC. Leo, obrigada por acreditar em mim e me trazer tanto do mundo acadêmico e dos gostinhos de Minas Gerais. Um obrigada especial também para a Rachel Bragatto, que junto comigo extrapolou as atividades do INCT, e foi companheira na elaboração de desdobramentos dessa dissertação, que apresentamos em congressos e publicamos juntas.

Com impacto direto na construção deste trabalho, agradeço aos inúmeros comentários feitos por debatedores e colegas nas conferências e revistas para os quais levei os frutos da dissertação: GT Governo e Parlamento Digital da Compolítica, editoras/es da E-Legis, participantes da Local Democracy Academy (ICLD) e membros da Mesa "A utilização do digital por Governos e Parlamentos na América Latina" da ALACIP. As assertivas e cuidadosas dúvidas, sugestões, críticas e reações foram verdadeiros termômetros e bússolas no desenvolvimento dessa pesquisa.

E como espaços de construção do meu entendimento sobre a ciência política e os campos aqui englobados, agradeço meus colegas de grupos de estudos: os e as Ceppistas (CePPI-UFMG), os e as colegas do Observa (Observatório de Conflitos Online da UFABC), e os e as inquietos GVnianos do Grupo de Estudos em Democracia e Subjetividades da FGV-EAESP.

Agradeço demais aos professores e colegas do Departamento de Ciência Política da UFMG. Nossa jornada não foi como nenhum de nós esperava, mas cuidamos das trocas e das conexões, tanto acadêmicas quanto pessoais. Dou um abraço carinhoso em todos nas figuras de Marcus, Izabella, Lara, Maria Clara, Flora, Isabel e Virgílio.

E para a turma de São Paulo, deixo um agradecimento especial a quem me encorajou a sair daqui (ainda que por pouco tempo) e ir expandir minhas fronteiras na UFMG: meus pais, meu irmão e minha cunhada; amigos e amigas de vida que compartilharam meu caminhar; e meus professores - e cada vez mais colegas - da FGV, que me lançaram nesse vôo.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro na realização desta pesquisa de Mestrado.

EPÍGRAFE

Peço a permissão para, apenas neste espaço do documento, falar na primeira pessoa do singular. Esta dissertação foi escrita durante um período extremamente conturbado no mundo, com efeitos agravantes no nosso país, nas nossas casas e dentro de nossas cabeças. Escrevo este relato não com o intuito de justificar qualquer limitação existente no trabalho, mas com o objetivo de relatar a situação como um registro do tempo, para que o que vivemos nos últimos anos, e ainda estamos vivendo, jamais seja tido como normalidade ou contingência.

Desde o início estava posto o desafio do cenário de cortes na educação e na pesquisa, ocasionando instabilidade acadêmica. Com a pandemia da covid-19, o negacionismo do Governo Federal e a política de morte instaurada pelo Presidente da República, não houve possibilidade de evitar a instabilidade emocional que acometeu a maioria dos brasileiros que, por carregarem humanidade em si, lamentaram diariamente as mais de 675 mil mortes para uma doença que poderia ter tido um efeito muito menos devastador.

Esta pesquisa foi feita inteiramente online, sem um único acesso a uma biblioteca presencial, a seminários ou eventos presenciais, e sobretudo sem uma única conversa de corredor com colegas e professores. Sem um único olho no olho de um entrevistado.

Estudar a pandemia não foi fácil. Ao mesmo tempo, a mim não foi evitável. Eu não via condições de estudar a participação social a nível municipal sem trazer a centralidade para o momento desesperador que estávamos vivendo. Diante da magnitude da atrocidade, nos é difícil ver sentido em qualquer coisa que antecede esta calamidade.

Sim, eu sou eu e minhas contingências, como me disse ternamente o meu orientador na nossa primeira conversa. Porém, salvar as circunstâncias postas se tornou extremamente dolorido. Sobrevivi para salvar a mim e aos meus do absurdo que nos colocaram.

Que não tratemos como normalidade nada do que vivemos nestes dois últimos anos. Que a história e os relatos sirvam para que a política de morte jamais se repita. Que a ciência siga nos salvando, como nos salvou neste tempo. Sobretudo, que o afeto nos cure.

Boa leitura.

RESUMO

A pandemia do novo coronavírus colocou o Brasil em um estado de calamidade e a inação do governo federal fez com que governos subnacionais se destacassem no enfrentamento aos desdobramentos sanitários, sociais, econômicos e culturais da doença. Neste contexto, despontaram pelo país iniciativas de participação social para envolver a população em processos de decisão governamentais. Este trabalho teve como objetivo realizar um mapeamento das iniciativas digitais de participação, institucionalizadas pelos Executivos municipais, que ocorreram durante 2020 no enfrentamento à pandemia, e uma análise sobre a percepção dos secretários municipais em relação ao uso destes mecanismos no contexto da catástrofe. Para tanto, realizou-se uma revisão da literatura sobre os seguintes temas: participação social, efetividade da participação, democracia e internet, participação digital, democracia em momentos de catástrofes, participação em momentos de catástrofes, e internet em momentos de catástrofes. O mapeamento, realizado através de combinação de palavras-chave no portal de buscas Google, encontrou 104 iniciativas, distribuídas em 72 municípios brasileiros. Os achados mostram predominância de iniciativas relacionadas à educação a distância e à retomada do ensino presencial, e maior expressividade na Região Sudeste e nos municípios de grande porte. As iniciativas foram principalmente de conselhos municipais, seguidos por consultas públicas, comitês participativos e audiências públicas. A partir deste levantamento, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com secretários(as) municipais responsáveis pela implementação de alguns dos casos, a fim de investigar a motivação destes em incluir a participação da população em momentos de calamidade. Após categorização e análise dos dados, conclui-se que o papel conferido à participação social neste período foi sobretudo de diagnóstico dos problemas públicos e dos efeitos da pandemia na população, e que havia uma expectativa de que esta ação poderia conferir maior legitimidade às decisões governamentais. No que diz respeito ao uso de mecanismos digitais, constata-se um distanciamento entre a literatura sobre democracia e internet e a percepção de gestores públicos sobre o uso de mecanismos digitais nos serviços públicos.

Palavras-chave: Participação social. Democracia Digital. Pandemia. Local democracy.

ABSTRACT

The pandemic of the new coronavirus has put Brazil in a state of calamity and the inaction of the federal government has made subnational governments stand out in facing the health, social, economic and cultural consequences of the disease. In this context, social participation initiatives have emerged across the country to involve the population in government decision-making processes. This work aimed to carry out a mapping of digital participation initiatives, institutionalized by municipal executives, that took place during 2020 in the face of the pandemic, and an analysis of the perception of municipal secretaries in relation to the use of these mechanisms in the context of the catastrophe. To this end, a literature review was carried out on the following topics: social participation, effectiveness of participation, democracy and internet, digital participation, democracy in times of catastrophes, participation in times of catastrophes, and internet in times of catastrophes. The mapping, carried out through a combination of keywords in the Google search portal, found 104 initiatives, distributed in 72 Brazilian municipalities. The findings show a predominance of initiatives related to remote education and the resumption of face-to-face teaching, and greater expressiveness in the Southeast Region and in large municipalities. The initiatives were mainly from municipal councils, followed by public consultations, participatory committees and public hearings. From this survey, semi-structured interviews were carried out with municipal secretaries responsible for the implementation of some of the cases, in order to investigate their motivation to include the participation of the population in times of calamity. After categorizing and analyzing the data, it is concluded that the role given to social participation in this period was mainly to diagnose public problems and the effects of the pandemic on the population, and that there was an expectation that this action could give greater legitimacy to government decisions. With regard to the use of digital mechanisms, there is a gap between the literature on democracy and the internet and the perception of public managers about the use of digital mechanisms in public services.

Keywords: Social participation. Digital Democracy. Pandemic. Local democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - O Cubo da Democracia	27
Figura 2 - Modalidade das iniciativas por população	81
Figura 3 - Proporção de iniciativas de acordo com o gênero do(a) prefeito(a) do município em comparação ao gênero do(a) prefeito(a) eleito(a) na gestão	83
Figura 4 - Modalidade das iniciativas por UF	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Matriz teórica: síntese das possibilidades e limites da participação digital	47
Tabela 2 - Palavras-chave para combinação e busca no portal <i>Google</i>	67
Tabela 3 - Variáveis do mapeamento de iniciativas	68
Tabela 4 - Entrevistas realizadas	72
Tabela 5 - Codificação das entrevistas	75
Tabela 6 - Iniciativas por Unidade Federativa (UF)	79
Tabela 7 - Modalidade do mecanismo de participação	84

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	12
2.	JUSTIFICATIVA	17
3.	REVISÃO DE LITERATURA	20
3.1.	Participação social e Instituições Participativas	21
3.1.1.	Efetividade da participação	25
3.2.	Democracia e internet	31
3.2.1.	Os campos de estudo sobre democracia e internet no Brasil	39
3.2.2.	Participação digital	42
3.3.	Catástrofes	51
3.3.1.	Democracia em momentos de catástrofes	51
3.3.2.	Participação social em momentos de catástrofes	55
3.3.3.	Internet e o digital em momentos de catástrofes	59
4.	METODOLOGIA 63	
4.1.	Contextualização da pandemia e do objetivo do estudo	63
4.2.	Hipóteses	65
4.3.	Métodos de pesquisa	67
4.3.1.	Mapeamento das iniciativas	67
4.3.2.	Entrevistas semi-estruturadas	71
4.3.3.	Validação dos resultados	77
5.	MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS E ANÁLISE	79
5.1.	Distribuição regional das iniciativas	79
5.2.	Perfil da gestão dos municípios	82
5.3.	Modalidades de participação	84
5.4.	Temática das iniciativas de participação	86
5.5.	Caráter decisório da participação e grau de abertura	87
6.	A PARTICIPAÇÃO NA PERCEPÇÃO DE SECRETÁRIOS(AS) MUNICIPAIS ..	89
6.1.	A busca por legitimidade	92

6.2.	A participação como termômetro para o poder público	95
6.3.	Percepções sobre a participação digital	99
6.4.	Governos perdidos na pandemia	104
6.5.	Efetividade da participação vinculada aos objetivos e ao contexto	106
6.6.	Atores envolvidos: colaboração e resistência	111
6.7.	Intercâmbio de práticas com outros municípios	113
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS	123
	ANEXOS	133
	Anexo I. Roteiro de entrevistas semi-estruturadas	133
	Anexo II. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	137
	Anexo III. Transcrição da validação dos resultados com os entrevistados	139

1. Introdução

A pandemia do novo coronavírus, que chegou ao Brasil em fevereiro de 2020, colocou o país em estado de emergência e exigiu respostas e posicionamentos dos governos acerca de políticas públicas para diminuir o contágio e atender às diferentes necessidades da população. Os governos subnacionais tiveram um protagonismo nas medidas de distanciamento, fechamento de escolas e comércio, regulamentação de serviços e planos de recuperação econômica, em meio a conflitos no federalismo¹ e ausência de uma coordenação centralizada e organizada por parte da Presidência da República (ABRUCIO ET AL., 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2021).

A participação social foi um mecanismo utilizado em diversos municípios para a avaliação de caminhos, consultas públicas, tomada de decisões e aferição de legitimidade durante a pandemia. Mas seu histórico no Brasil é anterior. Conforme aponta Bragatto (2016, p. 26),

Se tratarmos apenas de espaços participativos institucionalizados, percebe-se que os Mutirões, Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 1980, passando pelo Orçamento Participativo e Conselhos Gestores nos anos 1990, e chegando à ampliação dos Conselhos e Conferências Nacionais no período do governo Lula, uma diversidade de experiências nas quais velhas e novas práticas políticas, participação direta e representação, convivem e contribuem para a construção da cidadania no Brasil.

As vantagens democráticas da participação seriam muitas e estariam intimamente conectadas ao próprio ethos democrático. De acordo com teóricos participacionistas como Carole Pateman (1992 [1970]), Crawford Macpherson (1987 [1977]) e Nicos Poulantzas (2000 [1980]), a participação é fundamental para ampliar a sensação de eficácia política, diminuir a distância entre representantes e representados, contribuir para uma maior compreensão dos problemas coletivos, incrementar a formação e a busca por informação política, assim como desenvolver um interesse mais ativo e contínuo pela política.

É também possível pensar na participação como um mecanismo que aumenta a chance de decisões corresponderem aos diversos interesses e necessidades da população, e que constrói ou aumenta a confiança dos cidadãos no governo (GOHARI ET AL., 2020). Em momentos de catástrofes, como a pandemia, a participação social é vista como ferramenta para o diagnóstico

¹ Em seu primeiro ano de governo (2019), Bolsonaro já provocava um confronto federativo, mas isso se intensificou com a pandemia, e culminou em governos subnacionais reagindo a decisões federais com cartas de repúdio, além de um aumento de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) favoráveis aos Estados e diminuição daquelas favoráveis à União, como costumava ser tendência desde 1988 (ABRUCIO ET AL., 2020).

dos problemas públicos (GILLESPIE ET AL., 2016; SMITH ET AL., 2021) ou recuperação nos momentos pós desastre (UNDRO, 1982; CURATO, 2019).

O contexto de isolamento social acelerou ou iniciou a digitalização de diversos serviços e ferramentas de relacionamento entre as pessoas. A participação digital, que já contava com iniciativas no Brasil, também foi um destes serviços afetados pelo contexto que se impôs e que, nas situações em que ocorreu, quase sempre foi feito de maneira virtual. A participação social, que já sofria ameaças desde 2014 (AVRITZER; CARVALHO, 2021) e com especial retrocesso desde o início do governo Bolsonaro (MAGALHÃES; ORNELAS; BRASIL, 2021), teria que ser transposta para ambientes digitais caso quisesse acontecer durante a pandemia. Neste cenário, diversas questões se colocaram sobre como - e se - a participação social foi utilizada, através de mecanismos digitais, no enfrentamento à pandemia do Covid-19 no Brasil.

Este trabalho tem como objetivo realizar um mapeamento das iniciativas digitais de participação no enfrentamento à pandemia e seus desdobramentos, realizadas pelos executivos municipais durante o ano de 2020. A partir deste levantamento, pretende-se discutir a efetividade da participação e as motivações dos gestores públicos em realizar tais processos em momentos de calamidade, e discutir os impactos da digitalização e da internet nos processos democráticos.

Com isso, pretende-se responder às seguintes perguntas: (1) Em um momento de catástrofe, agravada pelas crises democrática, sanitária e econômica, qual o papel conferido à participação da população?; (2) Qual é a real motivação e efetividade dessas ações, na percepção dos secretários(as) municipais responsáveis por sua implementação?; e (3) Qual o papel conferido às tecnologias digitais de participação durante a pandemia, e quais limitações e riscos são percebidos pelos secretários(as) municipais?

Os casos englobados no mapeamento e na análise atenderam aos seguintes critérios: (i) iniciativas digitais de participação social, (ii) realizadas pelas prefeituras, (iii) sobre assuntos relacionados à pandemia de coronavírus e seus impactos sanitários, sociais, econômicos e culturais; (iv) ao longo de 2020.

A escolha por analisar as experiências de participação digital justifica-se porque o distanciamento social, uma das principais medidas implementadas ao redor do mundo e que passou a ser recomendada pelos governos subnacionais(brasileiros em meados de março de 2020, provocou uma digitalização de diversos processos que ocorriam de maneira presencial, tais como o ensino e outros serviços municipais.

No caso brasileiro, a participação social compreende formas já consagradas como Orçamento Participativo (OP), conselhos de políticas públicas, conferências temáticas ou

planos diretores municipais. Tais experiências, fundamentais para a democratização do Estado brasileiro e, inclusive, para abrir portas para outras iniciativas, têm sido amplamente estudadas, sob variadas abordagens que tratam, por exemplo, do desenho institucional (FUKS; PERISSINOTTO; SOUZA, 2004; AVRITZER, 2008, 2012), do impacto do contexto sócio-político (AVRITZER, 2003; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; LÜCHMANN; BORBA, 2007; WAMPLER, 2007; BURGOS, 2007), do papel do projeto político (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) da falsa separação entre sociedade civil e sociedade política, crítica de uma visão homogeneizante de cada uma delas (ABERS; BÜLOW, 2011; LAVALLE; SZWAKO, 2015), e da participação em contextos de desdemocratização (MAGALHÃES; ORNELAS; BRASIL, 2021; BEZERRA ET AL., 2022). Não é um debate meramente normativo, mas analítico das experiências correntes no Brasil dos últimos trinta anos. Conforme apontam Lavalle e Vera,

no Brasil, o debate ocorre dentro de um campo amplo de pesquisa empírica a respeito das novas instâncias de representação e da incidência social sobre políticas públicas em que confluem pesquisadores de movimentos sociais, da democracia participativa, da sociedade civil, de políticas públicas, de controles democráticos e de pluralização da representação. Essa convergência vem delineando agendas inovadoras de pesquisa empírica e fortemente conectadas com a teoria democrática, sem paralelo no debate internacional (LAVALLE; VERA, 2011, p. 99-100).

Além disso, as discussões sobre política e internet, que envolvem em determinados casos democracia digital e *e-participação*, configuram novos temas de estudo que, como será detalhado neste trabalho, podem indicar futuras agendas de pesquisa. A participação digital já contava com notáveis experiências e estudos por todo o Brasil (MENDONÇA; PEREIRA, 2011; SAMPAIO, 2010; NABUCO; MACEDO; FERREIRA, 2009), mas principalmente como uma etapa de um processo que englobava também ações presenciais. Sendo assim, o momento da pandemia do coronavírus proporcionou que despontassem pelo país diferentes experiências de participação estritamente *online*, um contexto propício para análises aprofundadas sobre questões de sua particularidade.

Em meio à pandemia e ao estado de emergência, governos estaduais concentraram-se em construir planos de fechamento e reabertura dos diferentes setores, indicadores para categorizar as regiões dos estados em fases, dentre outras medidas que, em muitos casos, foram apresentadas em caráter de sugestão, deixando autonomia para os municípios decidirem sobre a adesão a estas recomendações. Neste sentido, o trabalho irá analisar as experiências de participação social empregadas pelas prefeituras nas decisões relacionadas ao enfrentamento da pandemia e seus desdobramentos, como fechamento e reabertura de determinados setores.

Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016) evidenciaram em 2016 que, até então, na literatura sobre "Internet e Política", havia maior interesse pela vertente social do que pela institucional. Já em um levantamento sobre a literatura de democracia digital, Sampaio et al. (2022) encontram que a vertente institucional teve maior presença. Estes campos de estudo serão explicados na seção 3.2.1, mas cabe destacar que este estudo se interessa pela dimensão institucional. Foram consideradas aquelas iniciativas criadas ou endossadas pelo poder público, com a observação de que o vínculo entre os resultados e o processo decisório não implica necessariamente em caráter vinculante, mas algum tipo de consideração do produto da participação na tomada de decisão do poder público.

Valendo-se da distinção de autores como Coelho, Pozzebon e Cunha (2021), consideram-se as modalidades internas de e-participação, representadas por “plataformas de participação eletrônica que são desenvolvidas pelos governos para engajar os cidadãos em um diálogo sobre questões de políticas públicas” (COELHO; POZZEBON; CUNHA, 2021, p. 3). Em contraposição, as autoras apresentam as modalidades externas, que incluem por exemplo as redes sociais como espaço para discussões sobre política entre cidadãos e ativistas.

Por fim, cabe explicar que foram mapeadas apenas as experiências ocorridas em 2020 para evitar possíveis vieses ocasionados pela troca de gestão municipal no ano de 2021 e, também, porque não há ainda como delimitar qual seria o “fim” da pandemia². A partir deste levantamento, foram feitas entrevistas à distância com as secretárias e secretários municipais responsáveis por algumas das experiências, com o objetivo de compreender a motivação e realização dos processos, além de aspectos relacionados à efetividade e às particularidades da internet e dos mecanismos digitais.

A partir desta introdução, o capítulo 2 faz uma breve apresentação da justificativa do estudo, tanto por seu cunho social quanto por seu cunho intelectual. Em seguida, o capítulo 3 apresenta uma revisão da literatura que orienta esta dissertação, dividida em três subseções: participação social e Instituições Participativas; democracia e internet; e democracia, participação e internet em momentos de catástrofes.

O capítulo 4 apresenta a metodologia do estudo, que faz uso de técnicas de levantamento de dados, entrevista semi-estruturada e análise de dados qualitativos. Neste capítulo, são apresentados também os casos selecionados para entrevistas. O capítulo 5 analisa os dados levantados no mapeamento de iniciativas de participação digital, e o capítulo 6 analisa os dados

² O início é definido pelo dia 26 de fevereiro de 2020, em que o primeiro caso foi confirmado no país, e até o presente momento a OMS ainda não declarou o fim da pandemia.

coletados em entrevistas. Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais sobre o estudo e apresenta possíveis agendas de pesquisa dentro da temática.

2. Justificativa

Um trabalho de pesquisa relevante pode ter justificativas de cunho intelectual ou social. Jairo Nicolau (2013), que adota a proposição de King, Keohane, & Verba (1994), define o cunho intelectual como a contribuição para um campo acadêmico específico, que aumente o conhecimento coletivo sobre tal literatura. O cunho social diz respeito às consequências para a vida política, econômica ou social da população, além de contribuir para o entendimento de algo significativo para as pessoas ou para a predição de eventos.

O presente trabalho se justifica tanto por seu cunho intelectual como por seu cunho social. A pesquisa avança na revisão de literatura sobre temas em constante atualização, e trata de um momento singular, ainda pouco estudado, que permite a compreensão de fenômenos que impactam a vida de comunidades e as formas de implementar participação social. Aprofundaremos esta justificativa.

O cunho intelectual está atrelado, neste trabalho, sobretudo à revisão de literatura, que contribui com um levantamento do estado da arte de bibliografias em constante atualização, por tratarem de temas tão contemporâneos como internet, democracia e participação. A revisão sobre participação social e instituições participativas realiza um apanhado sobre as principais bibliografias, brasileiras e também internacionais, que permitem uma compreensão sobre o fenômeno da participação, aspectos da sua efetividade e já servem como base para o entendimento das particularidades da participação digital.

A literatura sobre democracia e internet reúne desde a sua construção otimista sobre os benefícios da internet às democracias, do início dos anos 2000, até as principais discussões contemporâneas sobre os riscos que esta coloca ao exercício democrático, em diversas esferas. Esta revisão, ainda que já tenha sido feita por outros autores, avança a literatura na medida em que traz novas discussões, de um tema que está em constante atualização. O mesmo acontece com a participação digital, que está progressivamente recebendo mais atenção da literatura e mais experiências práticas para análise.

Cabe destacar também a relevância de colocar estes grandes blocos da literatura em diálogo, e ainda trazendo para as particularidades do contexto, o que permite uma compreensão sobre como as democracias, a participação e a democracia digital se manifestam em períodos catastróficos, como a pandemia. O enfrentamento ao Covid-19 trata de um momento singular, marcante para a história das democracias e da humanidade, e particular para o campo específico da participação digital. Além disso, insere-se no Brasil dentro de um momento já conflituoso, de crise de democracia - assim como em outros países - e que tomou proporções relevantes

durante a pandemia, com especial atenção para a inação e negacionismo do presidente da República.

Por fim, análises sobre o contexto específico da pandemia são inéditas, dado o próprio momento em que a pesquisa está sendo produzida. A literatura que debate crises da democracia a partir de catástrofes ou momentos de transição, com a qual este trabalho dialoga, é recente. Como afirma Fung (2021, p. 180, tradução nossa), "na maioria dos países e comunidades, houve pouco acordo, ou mesmo atenção explícita, ao papel da participação, deliberação e governança democrática no enfrentamento dos muitos desafios da Covid".

Este último ponto conecta-se com o cunho social da pesquisa. O mapeamento das experiências de participação municipais é a primeira contribuição do tipo no Brasil, até onde foi possível mapear nos portais de artigos acadêmicos e em organizações que tratam do tema de participação no país. Há alguns mapeamentos de iniciativas internacionais, como Falanga (2020) que encontrou práticas participativas em 58 cidades europeias, ou as plataformas Participedia³ e Open Government Partnership⁴ em que qualquer pessoa poderia submeter um caso de participação no enfrentamento à pandemia.

Em levantamento realizado por Fariniuk (2020) em portais de notícia, sites oficiais e redes sociais de prefeituras, a busca por iniciativas de tecnologia digital e covid-19, 198 experiências foram encontradas, mas nenhuma sobre participação social⁵. Isso pode ser explicado pelo período da busca, mas ao longo do ano despontaram iniciativas de participação como consultas públicas de avaliação dos impactos do isolamento em Recife/PE, retomada das atividades escolares em Atibaia/SP, e destinação de recursos da Lei de Emergência Cultural em Jequié/BA, o que indica a necessidade de atualização do estudo.

Oliveira et al. (2021), em um estudo sobre o papel de dois conselhos nas políticas urbanas durante o enfrentamento à pandemia, apontam que estes foram subutilizados 0 ou não utilizados - durante a pandemia. No entanto, nesta dissertação são levantadas mais de 70 iniciativas de conselhos no combate à pandemia, e, portanto, justifica-se o estudo que visa compreender como se deu a relação com os conselhos em outros municípios.

Sendo assim, justifica-se a relevância e o ineditismo desta pesquisa, capaz de trazer um retrato e análises sobre um momento marcante e recente da história do país, e cujos achados

³ Ver em <https://participedia.net/collection/6501>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

⁴ Ver em <https://www.opengovpartnership.org/%20collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

⁵ O levantamento foi realizado entre os dias 20 e 28 de abril de 2020, e a busca envolveu as palavras-chave "nome da cidade", "COVID-19", "tecnologia", "digital", "virtual" e "smart city". Os dados se referem aos 100 maiores municípios brasileiros em termos de população, com dados do IBGE de 2019.

podem contribuir tanto para as experiências práticas quanto para a literatura, sobretudo na literatura de participação digital que, com a pandemia, ganhou um terreno fértil para análises sobre sua manifestação prática.

Por último, mas não menos importante, este trabalho tem grande contribuição no estreitamento das conexões entre a teoria e as experiências. A tentativa de aproximação das teorias e discussões acadêmicas com as percepções e conhecimentos dos gestores públicos que atuam com participação social tem por objetivo tanto fomentar a academia, aproximando-a das experiências reais, como fornecer aos gestores públicos uma gama de análises – e, porque não, de experiências de participação de outros municípios – que podem contribuir na formulação de processos participativos digitais, seja em momentos de calamidade como a pandemia, seja nas demais decisões governamentais.

3. Revisão de literatura

A literatura visitada neste estudo relaciona-se com os objetivos da pesquisa. Como veremos adiante, a literatura sobre participação social é extensa, e será trabalhada a partir de discussões sobre as instituições participativas e efetividade da participação. A literatura sobre democracia e internet, ainda que incipiente, também conta com relevantes trabalhos que serão abordados aqui na revisão.

O grande diferencial, portanto, é olhar para estes temas sob a lente das catástrofes e as suas consequências para a democracia. Portanto, abordaremos uma etapa final da revisão que olhará especificamente para catástrofes, trazendo a literatura recente sobre pandemia e literaturas sobre outras formas de catástrofe que se associam aos desafios enfrentados neste momento particular da nossa história.

Sendo assim, e retomando a proposta da dissertação, que é analisar a participação digital no enfrentamento à pandemia durante o ano de 2020, institucionalizada pelos governos municipais, os temas desta revisão de literatura são: (3.1) Participação social e Instituições Participativas; (3.2) Democracia e Internet; e (3.3) Catástrofes.

A seção sobre Participação social e Instituições Participativas (3.1) traz uma revisão da literatura, sobretudo brasileira, sobre participação social, a fim de apresentar estudos anteriores ao momento da pandemia, que já configuravam o cenário participativo no Brasil, e também os últimos anos, marcados pela desinstitucionalização e desmonte de diferentes IPs a nível nacional.

As medidas de restrição e distanciamento social adotadas para diminuir o contágio do coronavírus impulsionaram uma maior adoção de tecnologias digitais para as diferentes formas de comunicação e prestação de serviços. A transposição de processos democráticos para o ambiente *online* traz benefícios, por aumentar a acessibilidade e alcance daqueles que dificilmente participariam de processos presenciais, porque não são limitados pela distância física ou por horários específicos de funcionamento (SANTOS; SOUZA, 2021), mas traz também limitações, por criar barreiras para o engajamento daqueles que não têm acesso ou domínio dos mecanismos digitais (HUGHES; SMITH, 2021).

A seção 3.2 discorre sobre a relação entre internet e democracia, apresenta campos de estudo que reúnem produções sobre a temática no Brasil, e posteriormente trata das particularidades da participação digital, discorrendo sobre suas potências e limitações. Esta literatura se relaciona com as percepções trazidas pelos entrevistados, que serão apresentadas na seção 6.3 desta dissertação.

Por fim, a seção sobre democracia em momentos de catástrofes visa dialogar com o cenário em que o objeto de estudo se insere. Para tanto, serão abordadas discussões sobre funcionamento da democracia, sua sobrevivência em meio a diferentes crises, produções recentes sobre a própria pandemia do Covid-19 e contribuições que analisem o comportamento da participação social em cenários comparáveis, como outras catástrofes.

Diante de uma situação de calamidade pública, seriam diversas as possibilidades de saída, desde considerar a participação da população como crucial para a tomada de decisão assertiva, em momentos de tantas incertezas, até tomar decisões centralizadas, sem envolver a população. Este trabalho visa entender justamente qual o papel da participação digital no enfrentamento à pandemia, a partir da sua utilização por governos municipais brasileiros.

Ainda que a pandemia seja muito recente - e ainda em curso - já há pesquisas e bibliografias relevantes sobre o papel da participação e das democracias em seu enfrentamento (PANTIC ET AL., 2021; FALANGA, 2020; AL SIYABI ET AL., 2021; HALL; KAYE; MORGAN, 2021; ALEXANDER, 2021). Parte delas, reunidas aqui neste trabalho, auxiliaram na elaboração das hipóteses e na análise dos dados coletados, descritos a partir do capítulo 4 desta dissertação.

3.1 Participação social e Instituições Participativas

A participação social no Brasil tem registros desde os anos 70, antes do processo de redemocratização, quando um conjunto de movimentos sociais começou a se organizar nas áreas de saúde e comunitária para reivindicar melhores bens públicos (AVRITZER, 2008). A sociedade civil teve papel fundamental no enfrentamento ao regime autoritário e na transição para a democracia (DAGNINO, 2002), e a Assembleia Nacional Constituinte incorpora essa participação em seus canais institucionais. A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que ficou conhecida como Constituição Cidadã, estabeleceu a formação de uma ampla e diversa institucionalidade participativa (AVRITZER, 2005).

Assim, a democracia participativa se firmou no Brasil com a promulgação da CF/88, que estabelece a participação direta dos cidadãos em processos de tomada de decisão de governantes e órgãos públicos, e propõe novas formas de diálogo entre governo e sociedade civil⁶. É nesse contexto que surgem novos mecanismos e espaços de participação social, como conselhos e conferências, que reforçam o processo de democratização e ampliação dos fóruns

⁶ BRASIL. Constituição Federal (1988). Art. 14

de tomada de decisão política. Em outras palavras, trata-se do estabelecimento de um regime de gestão compartilhada de políticas públicas, tendo como sujeitos sociais o poder público e a sociedade (ROMÃO, 2015).

O Artigo 1 da Constituição Federal de 1988, no Parágrafo I, diz que o povo se expressará pelos representantes e outras formas diretas. Aqui, estabelece um princípio de participação, a partir do qual surgiram diversas formas e Instituições Participativas (IPs) (AVRITZER, 2012). Entende-se por instituições participativas as diferentes formas de incorporação do cidadão e de associações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas (AVRITZER, 2009).

Em Avritzer (2008) encontra-se uma divisão de três formas de IP: (i) o desenho participativo de baixo para cima (FUNG; WRIGHT, 2003), o que não implica necessariamente que o Estado não tenha iniciativa em implementar a participação, mas é afirmar que o processo se institui de baixo para cima e que qualquer cidadão pode participar; (ii) o processo de partilha de poder, em que membros do Estado e da sociedade civil participam simultaneamente, sendo um mecanismo que não é aberto para qualquer cidadão, e que é determinado por lei; e (iii) o processo de ratificação pública, em que o processo decisório não envolve os cidadãos, mas estes são chamados a referendá-lo (AVRITZER, 2008).

Como exemplo da primeira forma de IP nesta definição de Avritzer (2008), o desenho participativo de baixo para cima, temos o OP. O OP se consolidou como prática de governo local em Porto Alegre em 1989, e despertou atenção no país e internacionalmente por representar uma nova forma de participação gerada pela democratização brasileira (AVRITZER, 2008), se expandindo em poucos anos para municípios de todo o país. Esta iniciativa tinha como objetivo levar a elaboração do orçamento para as comunidades, envolvendo as pessoas na construção de uma política mais conectada às suas demandas. A cidade era dividida em regiões, em que eram feitas reuniões com membros da comunidade para debater as obras e prioridades, além de eleger representantes para participar do orçamento.

O Brasil tem uma tradição de desenvolvimento urbano que concentra os investimentos nas áreas centrais, e o OP tem como objetivo reverter isso, priorizando as áreas de vulnerabilidade. Em um estudo publicado em 2008 comparando seis cidades, Marquetti, Campos e Pires indicam que os municípios com OP mais consolidado eram os que mais tinham investimento público nas áreas vulneráveis, concluindo que, na medida que o OP envolve a população das comunidades e inclui regras que incentivam a distribuição, consegue criar uma tendência de investimento nas áreas que mais precisam (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008).

Além disso, cabe destacar que o Brasil conta com diferentes iniciativas de OPs realizados de maneira digital, como o de Belo Horizonte (SAMPAIO, 2010; ABREU; PINHO, 2014; NABUCO; MACEDO; FERREIRA, 2009). Este formato de participação será tratado em profundidade mais adiante, na seção 3.2.2.

Os conselhos de políticas públicas servem como exemplos do segundo modelo de IP apresentado, o de partilha do poder. Estes mecanismos "apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa" (TATAGIBA, 2020, p.30). A partilha do poder está calcada na composição híbrida dos conselhos, com representantes estatais e representantes da sociedade civil. Como afirmam Almeida e Tatagiba (2012, p. 69), "essa composição torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas".

Após a CF/88, a implementação dos conselhos tornou-se um desafio - o que, como afirma Avritzer (2010), corresponde a um "traço da formação política brasileira que é a incapacidade de implementar administrativamente elementos presentes na lei" (AVRITZER, 2010, p. 19). Como sua implementação era calcada na construção de decretos, a sociedade civil passou a discutir e construir modelos de legislação para serem difundidos pelo Brasil.

No começo dos anos 90 surgem legislações locais sobre conselhos no Brasil, e a partir daí percebe-se uma pluralização da participação local no país, para além das grandes capitais, sobretudo na década seguinte, mantendo os mesmos elementos organizacionais dos primeiros conselhos estabelecidos (AVRITZER, 2010). Na década de 2000 observa-se uma consolidação e expansão dos conselhos de políticas públicas no arcabouço institucional do país, inclusive em âmbito federal (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Ainda que órgãos colegiados com o papel de consulta e aconselhamento a governantes já existissem, a CF/88 trouxe duas inovações que se tornaram dominantes nos conselhos instituídos após a sua promulgação: (i) eles são (ou podem ser) deliberativos, ou seja, produzem decisões de caráter vinculante e que tem repercussão na ação governamental; e (ii) eles têm composição híbrida, ou paritária, com representantes do governo e da sociedade civil (CUNHA, 2009). Com o objetivo de definir arranjos institucionais que permitissem que os conselhos, enquanto órgãos híbridos regulados pela lógica do funcionamento público, pudessem resultar em qualidade de políticas públicas a partir da pluralidade de sua composição, apresentam-se desafios na garantia destas duas inovações (o teor deliberativo dos conselhos e a sua composição paritária), além do desafio na definição de regras justas para a escolha dos membros dos conselhos.

Em relação ao terceiro formato de IP, a ratificação pública, tem-se como exemplo a validação de planos elaborados a nível municipal, a exemplo dos planos diretores das cidades (AVRITZER, 2008). Ao analisar um caso em que a sociedade civil barrou a aprovação de um plano vindo de uma gestão municipal que não quis negociar com a sociedade civil, Avritzer (2008) aponta que este é o único desenho de IP, dentre os três apresentados, capaz de operar em uma cidade anti-participativa.

Embora sejam muitas as iniciativas e experiências a favor da participação social, há na literatura críticas que fazem com que seja necessário olhar para a participação com cautela - e questionar a intenção dos governantes por trás da realização destes espaços. As principais críticas apontadas no período de democratização, que se estende até 2014, são de que estas iniciativas são em grande parte fragmentadas, carentes de um planejamento e uma gestão sistêmicos (TEIXEIRA, 2013), muitas vezes problematizadas do ponto de vista dos desafios que colocam essas novas formas de representação surgidas em espaços participativos (AVRITZER, 2008; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; LÜCHMANN, 2007), questionadas quanto à desigualdade da posse de recursos de cultura e política entre aqueles que tomam parte e o conjunto da sociedade brasileira (MORAES ET AL., 2009; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2011) e mesmo algumas denunciadas como investidas instrumentais já que, sob as vestes de uma ampliação de envolvimento e maior eficiência, desresponsabilizariam os entes públicos de atividades até então exclusivas do Estado (TATAGIBA, 2003).

A escolha por separar a literatura entre as críticas que se estendem até 2014 é feita considerando que é possível dividir a participação social no Brasil em dois momentos, como feito por diferentes autores (AVRITZER ET AL., 2021; BEZERRA ET AL., 2022). A literatura mencionada nos últimos parágrafos refere-se ao primeiro momento da participação no Brasil, que seria a institucionalização da participação e o surgimento de mecanismos para sua manifestação após a Constituição de 1988, a proliferação destes diferentes arranjos, e a emergência do sistema de participação, até 2014. Neste contexto, o Brasil era considerado um laboratório de inovações participativas, sendo referência para diversos países (BEZERRA ET AL., 2022).

O segundo momento, de 2014 até o presente momento, seria o do desmonte de diferentes IPs, sobretudo durante o governo de Jair Bolsonaro (AVRITZER ET AL., 2021; BEZERRA ET AL., 2022). Nos primeiros meses de mandato, em 2019, o presidente adotou a edição do Decreto 9.759, extinguindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS), instituída pelo governo Dilma Rousseff em 2014. Esta é uma das medidas feitas pelo presidente

que apontam para a diminuição do espaço democrático no país (MAGALHÃES; ORNELAS; BRASIL, 2021).

No entanto, cabe destacar que estes desmontes, sobretudo nos conselhos - que são a IP mais numerosa no Brasil - foram a nível nacional, não afetando diretamente sua operação nos níveis subnacionais (BEZERRA ET AL., 2022). Como afirmam Bezerra et al. (2022, p. 8), "seus eventuais efeitos indiretos são ainda pouco conhecidos e dezenas de milhares de conselhos municipais se encontram em operação". Ainda, os autores mostram que os desmontes tiveram efeitos diferentes a nível nacional, variando de acordo com a área temática do conselho e o grau de resiliência dos colegiados.

No Brasil, os estudos sobre os OPs e sobre os conselhos de políticas públicas abriram e alimentaram debates teóricos sobre modelos alternativos de democracia, em que o foco era ir além das democracias baseadas no voto ou nas instituições políticas tradicionais, trazendo centralidade para as "modalidades de participação da sociedade civil e dos seus impactos na criação de novas instituições que teriam potencial para conferir maior legitimidade, justiça e eficácia às decisões políticas" (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 70). Vê-se, então, uma expectativa por um resultado democratizante das IPs, o que nos conecta com as discussões sobre efetividade da participação, apresentadas a seguir.

3.1.1 Efetividade da participação

Posteriormente à ascensão destes mecanismos de participação, surge o questionamento sobre qual o real efeito dessas interações da população nas decisões governamentais e nas políticas públicas existentes. A teoria participacionista tradicional encontra limitações teóricas e empíricas. Como afirma Laval (2011), a multidimensionalidade do conceito de participação (sentidos práticos, teóricos e institucionais) torna a tentativa de definir a participação e seus efeitos uma tarefa difícil, e não há consenso em relação aos seus efeitos esperados, tampouco em relação a necessidade de medir-se seus efeitos. Assim, falar em efetividade é desafiador.

Dentre os objetivos da participação, há definições pautadas por seus resultados esperados. Para quem pensa em um modelo alternativo de democracia, há a expectativa de que a participação social seja capaz de conferir legitimidade, justiça e eficácia às decisões de governos, como visto em Almeida e Tatagiba (2012). Smith et al. (2021, p.4, tradução nossa), quando tratam da democracia na pandemia, afirmam que "a participação e a deliberação podem levar a melhores decisões por parte das instituições públicas e privadas, refletindo o

conhecimento, a experiência vivida, as esperanças, as preocupações e os interesses das diferentes comunidades".

O uso das TICs como forma de reafirmar sua legitimidade política já é apontado desde o início do século (JIANG; XU, 2009). Legitimidade é definida por Lipset (1959, p.86, tradução nossa) como “a capacidade de um sistema político de gerar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas ou próprias para a sociedade”.

A avaliação de políticas públicas demorou a se debruçar sobre processos de participação como instrumentos de gestão e política pública (PIRES ET AL., 2011), mas com a crescente associação entre participação e políticas públicas, na medida que as formas de deliberação foram sendo relacionadas às tomadas de decisão, cresce a preocupação com a capacidade dessas deliberações de se tornarem efetivas (AVRITZER, 2011).

O "problema da efetividade", assim denominado por Avritzer (2011), refere-se à necessidade de mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. No entanto, o autor ressalta que não há um modelo único e estabelecido para analisar a efetividade da participação, o que gera desafios tanto para novos estudos, como também para estabelecer algum tipo de comparação entre diferentes IPs.

Para além da inexistência de um modelo para analisar efetividade, ainda carecemos de uma definição clara de efetividade, para então fazer a transposição deste conceito para a participação social (ALMEIDA, 2017). Alguns autores se propõem a trazer essa discussão, envolvendo tanto a delimitação do que é efetividade quanto um modelo para analisar a participação (ARNSTEIN, 1969; FUNG, 2006; PIRES ET AL., 2011; ALMEIDA, 2017). Algumas dimensões abordadas aqui neste trabalho são: capacidade de aprofundamento das práticas democráticas, influência da participação na real ação governamental, definição e representatividade dos participantes, e contexto e ambiente institucional. A escolha por estas dimensões se dá por serem as principais encontradas na literatura revisada, e todas foram mencionadas espontaneamente nas entrevistas realizadas.

Avritzer (2008) propõe uma tipologia inicial das IPs para pensar na efetividade em dois eixos: a capacidade de aprofundar práticas democráticas e a capacidade de que o desenho seja efetivo na determinação da política pública. A capacidade democratizante, primeiro eixo, está relacionada ao potencial do desenho participativo de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, inserindo a população em deliberações sobre decisões importantes (AVRITZER, 2008). Ou seja, diz respeito sobretudo aos processos.

Há algumas estruturas analíticas para fazer esta avaliação. O modelo de avaliação de processos participativos desenvolvido por Archon Fung (2006), denominado Cubo da

Democracia, dentre as três dimensões de análise, apresenta o vínculo entre as discussões e as políticas ou ações públicas. Neste caso, o autor mostra que a maioria das experiências por ele revisadas utiliza o mecanismo de aconselhamento e consulta no qual os governantes preservam sua autoridade, mas se comprometem a receber informações dos participantes. A Figura 1 apresenta o Cubo da Democracia.

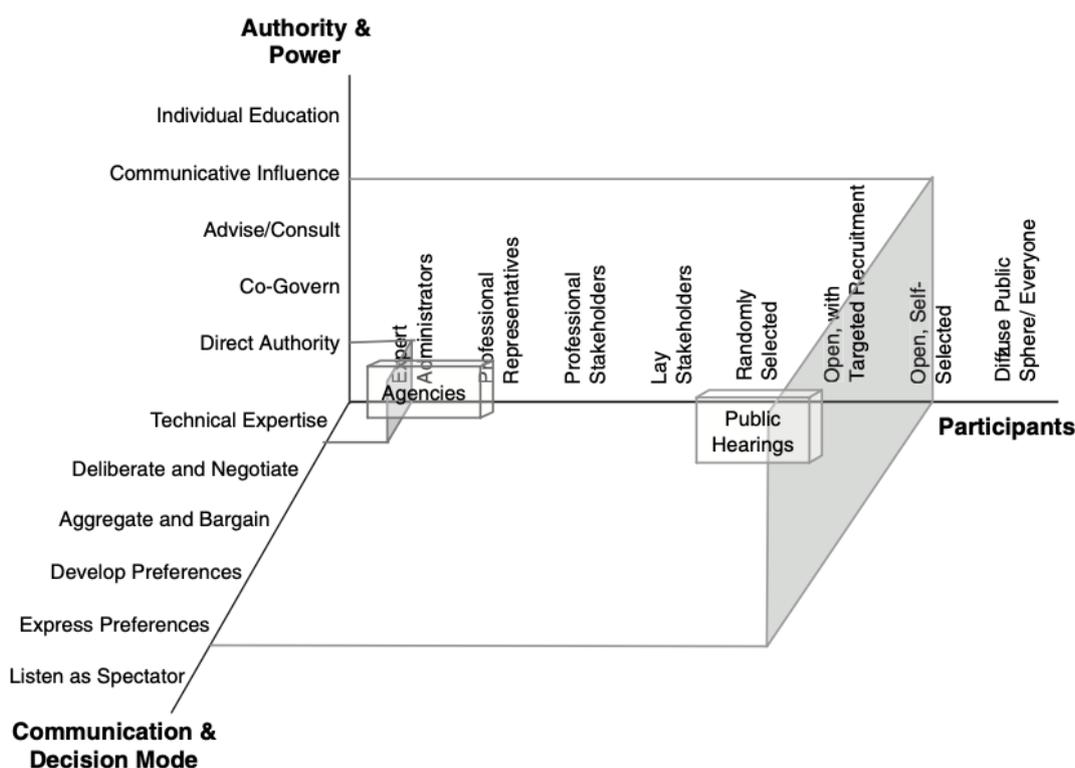


Figura 1 - O Cubo da Democracia
Fonte: FUNG, 2006, p. 71

Outras dimensões analisadas neste modelo são a forma como ocorre a deliberação, que também se relaciona com o aprofundamento das práticas democráticas, e a definição de quem são os participantes da IP, sendo a participação aberta a qualquer cidadão o modelo mais amplo.

Outra ferramenta que pode ser utilizada na análise da prática democrática é a “Escada da Participação Cidadã”. Trata-se de um modelo de avaliação da variação nas relações de poder entre cidadãos e governo (SMITH; CRAGLIA, 2003) desenvolvido por Arnstein (1969), que apresenta uma faixa contínua de participação, na qual em uma ponta está a simples informação ao cidadão, no centro estão as instâncias em que este é questionado sobre a sua opinião (que seria a participação em formato de consulta) e na outra ponta está o controle do cidadão, onde este tem controle total sobre todas as decisões.

Pires et al. (2011), com base na análise de estratégias de avaliação para diversos casos brasileiros de participação, apresentam um método de avaliação de efetividade com base em qualidade dos processos participativos, sendo uma das dimensões a deliberação que se dá no interior das IPs, relacionada ao grau de discussão e debate, e que envolve também o grau de comprometimento dos atores com o tema e com a possibilidade de concretização das ações.

O conceito de efetividade deliberativa, que recebe especial atenção e refinamento por Avritzer (2010), busca compreender se as IPs deliberam sobre assuntos importantes das políticas públicas temáticas, ou se funcionam apenas como órgãos que corroboram com essas políticas. Um método qualitativo utilizado para avaliar este aspecto é a análise de discurso a partir de atas de reuniões de conselhos, a fim de identificar os graus de argumentação (AVRITZER, 2010), elemento este que é central para a teoria deliberativa (ver Habermas, 2014). No entanto, este caráter da discussão e formulação do consenso é também objeto de críticas de diferentes correntes de pensamento, que acreditam que a ênfase excessiva no consenso desconsidera outras formas de ação política e participação (PEREIRA, 2012).

No Cubo da Democracia, o aspecto abordado é relacionado à maneira como os participantes interagem e trocam informações dentro do processo de participação. Dentre as possibilidades apresentadas, estão escutar como espectadores, expressar e desenvolver preferências, convencimento, negociação e conhecimento técnico. No entanto, a maioria dos processos participativos não oferece um espaço público para debate, concentrando-se mais em fornecer e coletar informações (FUNG, 2006).

Outra dimensão apresentada por Pires et al. (2011) é o desenho institucional, fundamental para compreensão de aspectos como o grau de abertura à participação, o tipo de participação e os limites da participação. Assim, reunindo o que foi apresentado até aqui, a efetividade da participação como aprofundamento da prática democrática pode ser identificada a partir de um olhar da própria estrutura e formulação da atividade participativa.

Em relação ao segundo eixo apontado por Avritzer (2008), este é um dos aspectos mais observados na análise de efetividade – a influência da participação na real ação governamental. Neste sentido, a efetividade pode ser analisada do ponto de vista de como o processo se dá e de qual o objetivo da participação, de acordo com o desenho institucional, ou também do ponto de vista de uma análise posterior ao momento de participação da população, a fim de identificar o quanto dessa participação foi implementada.

Avritzer (2010) olha para o efeito que a participação traz na qualidade de políticas públicas para seus habitantes, e, a partir dos dados gerados e analisados sobre políticas públicas e participação em algumas cidades, demonstra que

instituições participativas de alta intensidade têm um efeito positivo sobre as políticas públicas, em particular nas áreas da saúde e da educação. Diferenciamos positivamente as cidades com alta intensidade participativa das cidades com baixa intensidade no que diz respeito ao acesso à educação e à saúde e mostramos que esta correlação se estende para a gestão destas áreas de políticas sociais. Foi também possível mostrar que uma maior intensidade da participação está associada a uma melhor organização do governo (AVRITZER, 2010, p. 41).

Posteriormente, Avritzer (2016) apresenta outro método para também avaliar efetividade da participação e utiliza como elemento de avaliação uma variável de percepção da população sobre o quanto das propostas ditas em conferências são implementadas pelo governo.

Almeida (2017) também inclui essa dimensão em seu modelo de avaliação de efetividade, mas ressalta a existência de muitas limitações por não haver uma metodologia consolidada para fazer essa análise da efetividade decisória e de implementação das políticas. Goodin (2008) defende a necessidade de desagregar os diferentes momentos do processo deliberativo, o que pode contribuir na avaliação da efetividade dentro dessa dimensão.

Em relação aos conselhos de políticas públicas, Almeida e Tatagiba (2012) apresentam que o próprio desenho e funcionamento dos conselhos dificulta que as discussões realizadas em seu interior extrapolem a fronteira e incidam no debate político-societal e político-institucional, assim influenciando as políticas setoriais e democratizando as políticas públicas. As autoras acreditam que seria necessário rever a rotina dos conselhos, conferindo maior centralidade ao exercício da política do que às funções burocráticas da gestão.

No entanto, as autoras afirmam que não há como avaliar o desempenho dos conselhos exclusivamente considerando a incidência de suas discussões nas políticas públicas, e que é necessário avaliar outras variáveis, como o contexto político institucional-institucional. Isso nos leva a uma variável que extrapola os dois eixos acima apresentados, e que é presente também em outros estudos.

Os contextos e ambientes institucionais também podem ser considerados ao olhar para a efetividade, entendendo que as Ips impactam as políticas públicas e os contextos em que são inseridas, mas ao mesmo tempo são impactadas e determinadas pelos contextos sociais, políticos e econômicos. Isso sugere que a análise de Ips seja mais integrada, considerando-as como “um instrumento de atuação nessa dinâmica, ou, em outras palavras, como mais uma arena política no entremeio de diversas outras existentes”. (PIRES ET AL., 2011, p. 356).

Também extrapolando os eixos acima apresentados – ainda que com pontos de conexão – A variável relacionada a quem são os participantes da IP é presente tanto no Cubo da

Democracia (FUNG, 2006), apresentado na Figura 1, como na qualidade do processo participativo (PIRES ET AL., 2011).

Fung (2006) afirma que a maioria dos mecanismos de participação pública usa o método menos restritivo de seleção de pessoas, abrindo a todos aqueles que pretendem participar. Apesar de parecer democrático, o autor ressalta que isso geralmente acaba reunindo uma amostra não representativa de participantes. Além disso, Fiorina (1999) aponta que há determinados grupos que tendem a participar mais do que outros, como aqueles com interesses especiais ou visões mais demarcadas sobre o que está sendo debatido, ou os indivíduos mais ricos e com maior grau de escolaridade quando comparados aos que não têm essas vantagens.

Para garantir um grupo mais representativo, existem alguns métodos que podem ser usados, como a seleção de grupos específicos para participar ou a seleção aleatória de participantes da população em geral. Este último método é apontado pelo autor como a melhor garantia de representatividade (FUNG, 2006). Em estudos sobre governo eletrônico, o número de cidadãos que utilizam os serviços eletrônicos (podendo a participação digital ser entendida como um serviço) é variável importante para avaliar a sua efetividade (KURFALI ET AL., 2017).

No entanto, a visão de Almeida (2017) é que na maioria das IPs a participação não é do “cidadão comum”, e sim de atores coletivos, como organizações da sociedade civil ou membros de conselhos. Neste sentido, discute-se então que estaria sendo oferecido um tipo de autoridade à sociedade civil – que por vezes pode ter até poder vinculante (ALMEIDA, 2017) – e por isso diferencia-se de uma influência no poder político, ou de um controle social. A partir disso, é possível questionar a legitimidade dessa representação, que difere de representantes das casas legislativas, por exemplo, que são eleitos por um mecanismo oficial e obrigatório com o compromisso de representar os interesses da população.

Para lidar com a sua legitimidade, questões importantes sobre estes atores são: quem representa (qual o tipo de organização ou de movimento social que é incluído na IP); o que representa (interesses, perspectivas, temas, etc.); e como (tipo de relacionamento que mantém com o representado) (ALMEIDA, 2017). Pires et al. (2011) denominam essa dimensão como inclusão e representatividade, com um foco na indefinição acerca de quem poderiam ser os participantes de uma IP, e dão atenção à quais seriam as maneiras para autorização e accountability destes indivíduos, assim dialogando com o desafio mencionado da legitimidade da representação.

A partir desta breve revisão, é possível perceber que o conceito de efetividade pode englobar diferentes dimensões, e não há um consenso específico sobre ele. Para além disso,

aferir estatisticamente a efetividade em algumas dessas dimensões envolve desafios devido à subjetividade do tema. Neste trabalho, tem-se como objetivo abarcar as diferentes dimensões de efetividade na revisão de literatura, e compreender quais delas são prioritárias para os gestores públicos envolvidos nos processos de participação que são objeto deste estudo. Especificamente, pretende-se compreender quais aspectos são mencionados pelos secretários(as) municipais ao detalhar os objetivos e avaliar os efeitos das iniciativas de participação digital por eles implementadas no enfrentamento à pandemia. Para tanto, faz-se necessário dialogar também com a literatura de participação digital.

3.2 Democracia e Internet

O avanço das TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) tem proporcionado novas formas de relação e inovação em processos em todos os setores. Este cenário, como aponta Gomes (2016), representa uma onda de renovação das instituições da democracia liberal. Este campo de interações e de estudos é chamado de democracia digital, ou por vezes de “e-democracia”, “democracia eletrônica” ou “ciberdemocracia” (SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO, 2016).

Até o início dos anos 2000, período em que a internet e as formas de comunicação digital foram se espalhando pelo mundo, existia uma certa euforia e crença de que a democracia seria a grande beneficiada pela internet – a retórica da potência da técnica. As visões positivas mais frequentes defendiam que o emprego das tecnologias da comunicação e da informação poderia possibilitar maior fluxo de informação, reforçar os laços comunitários, revigorar a participação política do cidadão e, por fim, suscitar novas formas de relação entre o público e as instituições do Estado contemporâneo (LEVY, 1995; NEGROPONTE, 1995; ROSNAY, 1997).

Ao longo dos anos, as expectativas foram sendo substituídas por análises de experiências reais, com base no uso das TICs em atividades que fomentam ou que ameaçam a democracia. Apesar da potência da técnica ainda ser forte e presente, com o amadurecimento das análises a questão inicial “o que a internet pode fazer pela democracia”, amparada na digitalização de práticas democráticas (SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO, 2016; SAMPAIO ET AL., 2022) passa a ser substituída por perguntas sobre como os diferentes meios, canais e ferramentas digitais que compõem a internet podem ser utilizados por indivíduos, organizações e instituições para fins políticos e/ou para incrementar valores democráticos.

Por um período, autores defenderam que a internet seria neutra para a democracia, assim reconhecendo que houvesse efeitos positivos e efeitos negativos. Em 2010, Sampaio coloca que

a internet por si só não é nem boa nem má para a democracia, ela é neutra e vai depender de como for utilizada por cada indivíduo ou grupo e do contexto na qual se insere – visão que vai se alterando ao longo da década, e que entraremos mais a fundo abaixo.

Pinho (2011), categorizou os analistas sobre o impacto da internet na vida política em otimistas e pessimistas. Para os otimistas, a internet possibilitaria uma maior aproximação entre governo e sociedade civil, aumento da participação, democratização da comunicação e da informação, dentre outros aspectos. Os pessimistas, por sua vez, entenderiam os impactos da internet como uma destruição da interação que constrói o espaço público e como um aumento da capacidade de controle da população pelo Estado.

Essa disputa sobre o efeito da tecnologia em democracias é anterior à internet. Nos anos 80, a discussão era em torno da ideia de teledemocracia (DUTTON, 1992), em que canais de TV permitiam novas possibilidades de comunicação (VAN DIJK, 2012). Assim, destacava-se o potencial da tecnologia de aprofundar práticas democráticas por meio do fortalecimento de fluxos de informação entre os cidadãos e de sua capacidade de facilitar a participação (BERG; HOFMANN, 2021).

Não somente a tecnologia, mas as diferentes formas de telecomunicação também já experienciavam essa disputa sobre seus efeitos para as democracias antes mesmo da internet. É possível pensar que, com as telecomunicações, é tecnicamente viável garantir aos cidadãos o acesso a informações sobre a agenda política e assuntos públicos pelo canal e nível de profundidade apropriado à cada indivíduo, criar oportunidades para que estes insiram temas na agenda e abrir espaços para que todos participem de discussões políticas (DAHL, 2012). Estes aspectos contribuem para estreitar o abismo existente entre o conhecimento das elites políticas e o conhecimento dos cidadãos comuns, circunstância que gera um problema de cidadania.

Sendo assim, as telecomunicações são um potencial aliado para facilitar a participação, mas Dahl coloca que este argumento de alguns defensores da democracia participativa é limitado. Esta limitação seria por reconhecer que a simples participação em debates e a facilidade de acesso à comunicação não necessariamente implicam uma superação dos limites da compreensão política dos cidadãos, e que "o voto sem a compreensão adequada não garantiria que as políticas adotadas protegeriam ou promoveriam seus interesses" (DAHL, 2012, p. 542).

Com este raciocínio, o que Dahl sugere é que a telecomunicação - ideia que podemos transpor para pensar também na comunicação digital - não proporciona por si só um fomento à democracia. Ela pode ser utilizada para facilitar o acesso de cidadãos à informação, ampliar as possibilidades de participação, mas não garante que o exercício democrático por parte do

cidadão seja mais qualificado ou baseado em mais conhecimento. Sendo assim, sugere-se que as tecnologias de comunicação seriam técnicas para o aprimoramento democrático, mas não teriam isoladamente esta capacidade. Ainda assim, Dahl reconhece que a tecnologia em transformação será utilizada necessariamente para prejudicar os valores e o processo democrático ou para promovê-los (DAHL, 2012). Em outras palavras, está dizendo que invariavelmente ela terá um impacto nas democracias, e não é neutra.

Enquanto Pinho, em 2011, reforçava o pensamento do início da década e coloca que a internet não é capaz de colocar ou tirar países de crises democráticas, sendo apenas mais um canal de expressão do que a nação está vivendo no momento, em 2018 argumenta-se que a atual deterioração das democracias é por conta de uma mudança nas condições de estabilidade, sendo uma das principais delas que a comunicação não é mais algo que apenas as lideranças detêm (MOUNK, 2018).

Yascha Mounk (2018) pontua que as redes sociais criam uma rede difusa de usuários, na qual o conteúdo publicado por qualquer pessoa pode ser rapidamente compartilhado e alcançar mais pessoas exponencialmente. Para além da ampliação de quem pode ser o emissor da informação, a comunicação digital tem a característica de ser contagiante e ocorre em planos emocionais ou afetivos, o que faz com que ela tome uma forma viral (HAN, 2018). Com o acesso à internet e a um dispositivo eletrônico, qualquer pessoa pode colocar informações nas redes sociais, e estas estão sujeitas a viralizar sendo disseminadas a um número ilimitado de pessoas (MOUNK, 2018).

Isso permite que pessoas e grupos que não tinham visibilidade na mídia tradicional possam propagar suas ideias - o que representa ao mesmo tempo uma ampliação democrática do exercício de disseminar informações e uma ameaça às democracias, na medida em que tiraria dos guardiões tradicionais (*gatekeepers*) a capacidade de limitar o acesso de pessoas potencialmente autoritárias aos canais de comunicação.

Este é o caso da eleição de Donald Trump em 2016 à Presidência dos Estados Unidos, em que o uso intensivo de redes sociais e mídia alternativa teria diminuído o poder dos partidos políticos enquanto guardiões da democracia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). A campanha à Presidência de Jair Bolsonaro em 2018 também foi protagonizada pelo Facebook e pelo Whatsapp, e o uso destas mídias pode ser um indicador de sua eleição (FERES JR.; GAGLIARDI, 2019).

Com a internet, observa-se uma reconfiguração do campo de produção midiática, trazendo novos atores junto com novos *gatekeepers* (CARDON, 2012; GILLESPIE, 2018). Os *gatekeepers* tradicionais podiam controlar a disseminação de informações decidindo o que seria

apresentado nos jornais e nos programas de televisão. As plataformas também podem definir o que não será divulgado em seus canais, por meio de mecanismos de exclusão de conteúdo.

Mas o conteúdo publicado na internet não chega necessariamente ao público-alvo por causa de uma sobreposição de diferentes mecanismos que vão além das decisões tomadas pelos gestores de mídia televisiva ou de imprensa. As plataformas automatizaram esse tipo de decisão, permitindo filtrar os conteúdos mais rapidamente e em maior escala (PASQUALE, 2017), a partir de critérios como número de buscas, alcance e interação do conteúdo (CARDON, 2012).

Assim, demonstra-se a mudança da visão sobre a internet que ocorreu ao longo da segunda década do século XXI. Hoje, vê-se diversos trabalhos apontando para os riscos da internet às democracias. Desinformação (BENNETT; LIVINGSTON, 2020), expansão de movimentos populistas (MUDDE, 2016) e modelos de negócio baseados no uso de dados (ZUBOFF, 2019; SRNICEK, 2017) são alguns dos fenômenos estudados.

Conforme afirmam Berg e Hofmann (2021),

a democracia digital não pode ser reduzida a um fortalecimento ou enfraquecimento de elementos únicos como liberdade, igualdade, participação ou franqueza. Em vez disso, o engajamento político e seu objetivo são impulsionados por diferentes maneiras de interpretar e implementar os princípios democráticos, que na maioria das vezes estão em tensão uns com os outros. (BERG E HOFMANN, 2021, p. 15, tradução nossa).

Sendo assim, este capítulo pretende abordar algumas discussões que pautam estudos sobre democracia e internet, e que poderiam ser consideradas por gestores públicos nas decisões sobre digitalização de processos e uso de tecnologias. Especificamente, pretende-se aprofundar nos seguintes aspectos: uso de dados e algoritmos; plataformas; vigilância e controle; e regulamentação.

Todas as interações realizadas por indivíduos em seus celulares, computadores ou outros *smart devices* podem estar – e provavelmente estão – gerando dados sobre comportamento, personalidades, escolhas, padrões de consumo e outras informações que podem ser utilizadas para diversos fins, sobretudo comerciais. Isto é o que John Keane (2020) chama de abundância comunicativa.

O volume de dados gerados nas interações tornou-se a nova matéria-prima do capitalismo (SRNICEK, 2017), na medida em que a coleta, armazenamento, tratamento e análise destes dados dos indivíduos possibilitam a predição de comportamentos (ROUVROY E BERNS, 2015). O modelo de negócio das plataformas é baseado na coleta de dados dos seus usuários - formando o que chamamos de *big data* (SILVEIRA, 2019).

Isso se torna problemático quando pensamos que as plataformas são movidas por interesses comerciais, e controlam um grande volume de informações e interações a partir destes objetivos particulares, mas com um potencial significativo de direcionar a opinião pública (SILVEIRA, 2019). Por isso, Silveira (2019) defende que não podemos deixar de considerar as plataformas quando vamos discutir democracia, formação de preferências políticas e opiniões públicas.

Plataformas são infraestruturas digitais que possibilitam a interação entre dois ou mais grupos, fazendo a intermediação entre atores, e uma de suas principais características é que elas, ao mesmo tempo, produzem e são resultado do efeito de rede (SRNICEK, 2017). Isso é dizer que, quanto mais usuários, mais informações valiosas são geradas - e essas terminam por atrair novos usuários. Assim, viabiliza-se a possibilidade de monopólio das plataformas.

Pasquale (2017) nomeia essas plataformas, como Google e Facebook, de “agentes intermediários digitais”, que são as que “visam a obtenção de lucro e mantêm secretos os seus algoritmos de seleção e disponibilização de feeds de notícias e resultados de busca” (PASQUALE, 2017, p.17). A confidencialidade em torno dos algoritmos será brevemente apresentada no capítulo 4, mencionando suas implicações no uso das plataformas em pesquisas acadêmicas.

Nos últimos anos, diversos países passaram a debater legislações e mecanismos para controlar a quantidade de dados obtidos por empresas e demais organizações. No Brasil, tivemos a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que discorre sobre os dados que muitas vezes são obtidos com o consenso da população - mas consenso este de caráter questionável, por se tratar de aceites em termos de uso muitas vezes de difícil compreensão para o indivíduo.

Neste sentido, processos participativos digitais podem conter dados altamente sensíveis sobre a população que participa de suas interações, envolvendo dados pessoais do indivíduo e suas preferências sobre diferentes assuntos públicos. Estas informações podem ser utilizadas para fins indesejados, seja por falta de cuidado com a proteção das informações ou por invasões e ataques digitais, como visto durante o enfrentamento ao Covid-19 no Brasil (MEDEIROS ET AL., 2020).

Os diferentes dados gerados a partir dos rastros digitais dão insumos para as análises realizadas por algoritmos, que vão tanto identificar padrões, como já mencionado, como também selecionar o direcionamento do conteúdo para os indivíduos com base nestes comportamentos identificados. É o que Cheney-Lippold (2011, p. 165, tradução nossa) chama de nova identidade algorítmica, “uma formação de identidade que funciona através de

algoritmos matemáticos para inferir categorias de identidade em seres anônimos”. Essa nova identidade algorítmica deu origem a uma indústria de *web analytics*, que seriam empresas que analisam estes dados e insights fornecidos pelas plataformas para repensar estratégias de marketing, comunicação e engajamento (CHENEY-LIPPOLD, 2011).

Portanto, entende-se a partir daí que todo conteúdo que chega aos indivíduos por meio de redes sociais e sites de navegação pode ser direcionado para ele, a partir de algoritmos que identificam determinados padrões de comportamento individuais e também de escolhas por parte do veiculador das informações. É importante compreender que é um processo de escolha daquele que faz o anúncio e que as informações acessadas por um indivíduo podem ser substancialmente diferentes daquelas que chegam a outros indivíduos, e assim entender que as interações dos indivíduos nessas redes – e também fora delas – são moldadas por conjuntos diferentes de conhecimento e informações.

Outro pilar das democracias que foi potencializado com as ferramentas digitais é a transparência e o controle social. Com a internet é mais fácil que cidadãos mantenham um acompanhamento sobre seus governantes, suas agendas e os gastos públicos. A crise da democracia está relacionada a uma crise na confiança da população em partidos políticos, em governantes e em instituições formais, e junto às crises de corrupção que vem assolando alguns países nos últimos anos, compõem-se um cenário em que a população anseia por ter um controle total dos políticos.

No entanto, o uso excessivo de transparência tem sido apontado como uma ameaça aos valores democráticos. Como Runciman coloca, “não é uma forma de confiança e sim de fiscalização, o oposto da confiança. Se sabemos de tudo o que acontece, a confiança perde o sentido” (RUNCIMAN, 2018, p. 236). A vigilância e o controle são aspectos que fazem parte da comunicação digital pela sua própria estrutura (HAN, 2018) e acabam se mostrando excessivos quando se tornam também o objetivo da comunicação.

A conexão digital facilita a aquisição de informação de tal modo que a confiança, como práxis social, perde cada vez mais em significado. Ela dá lugar ao controle. Assim, a sociedade da transparência tem uma proximidade estrutural à sociedade da vigilância. Onde se pode adquirir muito rápido e facilmente informações, o sistema social muda da confiança para o controle e para a transparência. Ele segue a lógica da eficiência. (HAN, 2018, p.122)

Estes mecanismos de controle excessivo são também utilizados no sentido oposto, por parte de governos para a população. Em regimes autoritários, as tecnologias potencializaram a fiscalização sobre o que os cidadãos fazem e o controle sobre quais informações chegam até eles. Runciman (2018) aponta inclusive que este tipo de uso é mais frequente do que o uso

contrário, feito pela população. Esta discussão ganhou relevância durante o enfrentamento ao Covid-19, e será retomada na seção 3.3.1.

José van Dijck (2014) cunha o termo *dataveillance*, que seria o monitoramento dos cidadãos a partir dos dados que são gerados por estes nos mecanismos online, e aponta que “enquanto a vigilância pressupõe monitoramento para fins específicos, a vigilância de dados envolve o rastreamento contínuo de (meta) dados para fins predefinidos não declarados” (VAN DIJCK, 2014, p. 205).

O termo utilizado por Silveira (2019) para conceito semelhante é metavigilância, que seria o controle permanente e pervasivo de toda a sociedade, que pode ser feito tanto por governos como por grandes corporações. Como ele afirma, “reunindo e analisando dados, corporações criam o maior mercado de vigilância já organizado em qualquer época da nossa história” (SILVEIRA, 2019, p.61).

A sofisticação e aprimoramento dos mecanismos digitais e algoritmos é constante - a ideia de *machine learning* indica isso. É possível identificar, por exemplo, como as pessoas estão interagindo, o estado emocional das pessoas de acordo com a maneira que estão teclando, ou quando grupos estão se organizando para manifestações (SILVEIRA, 2019). Harari (2020) descreve um uso abusivo das tecnologias ao apresentar as medidas tomadas pelo governo de Israel, que controlava quem descumpria as medidas de restrição de circulação durante o coronavírus a partir dos celulares.

As questões aqui expostas interferem nas práticas de governo digital. No entanto, embora os governos municipais sejam afetados por seu funcionamento, as ações cabíveis para regulamentar as plataformas dizem respeito a articulações entre as mesmas e o governo federal - e não há consenso sobre qual a melhor forma para conduzir essa regulamentação, respeitando os valores democráticos.

Algumas redes sociais e plataformas digitais criaram regras para controlar o que é disseminado, evitando assim a propagação de ideias que ferem direitos humanos ou que levem à desinformação. Um debate extenso vem tomando conta de países nos últimos anos acerca da propagação das *fake news*, notícias falsas disseminadas para confundir ou manipular a população, e é crescente a pressão de governos para que as empresas mantenedoras das diferentes redes sociais se responsabilizem pelo conteúdo que é veiculado pelos usuários nas plataformas.

No entanto, Runciman aponta que essa regulamentação por parte de governos configuraria uma disputa entre dois leviatãs: a força política e a força econômica e tecnológica (RUNCIMAN, 2018). Runciman recupera a ideia de Hobbes do leviatã e sugere que as grandes

corporações tecnológicas reproduzem a mesma lógica do autômato hobbesiano, que constrói uma imagem semelhante à de uma pessoa para criar uma identidade com os indivíduos. Essas corporações são constituídas pela contribuição de diversos usuários, que vão fornecendo dados, informações, comportamentos e reações a partir dos quais é possível montar uma inteligência capaz de influenciá-los social e politicamente.

O Estado, que até então era o detentor das informações da população, agora compartilha esta posição com as grandes corporações digitais (RUNCIMAN, 2018). A partir disso, o debate posto é se o Estado deveria retomar a sua posição exclusiva, através da regulamentação dos dados e das redes sociais. No Brasil, medidas de combate à desinformação e de proteção de dados estão sendo discutidas no Congresso há alguns anos.

Em um movimento distinto deste apresentado por Runciman, a abordagem de Coleman (2017) resiste à noção de que as redes digitais possuem algum tipo de agência determinista. Esta abordagem defende o "potencial vulnerável" das redes digitais, que permitem ações auto articuladas por parte de cidadãos. No entanto, essa abordagem demonstra atribuir uma carga excessiva de responsabilização individual, por exemplo ao sugerir que as capacidades democráticas que podem ser fortalecidas através dos mecanismos digitais estão associadas ao empoderamento de cidadãos para a busca por informações na internet.

Algumas plataformas de redes sociais, como os casos do Facebook e do Twitter, foram planejadas de maneira que os próprios usuários possam denunciar conteúdos e outros perfis com base em descumprimento dos termos de uso propostos por cada rede – e aceitos por todos os usuários no momento de ingresso. Assim, esperava-se que os usuários pudessem fazer a própria gestão do conteúdo que circula na rede social, sem a necessidade de uma força reguladora. No entanto, o que vemos atualmente é uma tendência à propagação do discurso de ódio com o objetivo de "cancelar" aqueles dos quais se discorda, o que Runciman definiria como uma selvageria.

A democracia pura é uma coisa apavorante. É muito fácil a multidão se voltar contra um indivíduo que a desagrade [...] Tocqueville dava a isso o nome de "tirania da maioria": se tiver uma oportunidade, a maioria se sente autorizada a descontar sua raiva e frustração em minorias vulneráveis. (RUNCIMAN, 2018, p. 232).

Runciman coloca que a longa história da democracia representativa moderna é uma tentativa, quase sempre bem-sucedida, de conter esses impulsos selvagens. Ainda que hoje o linchamento e a humilhação em praça pública não ocorram mais, eles ocorrem no Twitter. Seria "o que temos de mais parecido com a democracia do mundo antigo: volúvel, violenta,

empoderadora" (RUNCIMAN, 2018, p.233). Byung-Chul Han (2018) enxerga que as redes sociais transformaram os indivíduos em seres para si isolados, que não agem politicamente.

Han questiona que, se a esfera pública está em desvanecimento e se indivíduos estão mais voltados a si mesmos, e não agindo politicamente, qual seria o tipo de democracia ou de política pensável hoje? Ele apresenta, em tom crítico, a visão de uma *smart policy* que considera partidos, eleições, disputas eleitorais e parlamento como superficiais, na qual o botão de curtir cumpriria o papel de demonstrar os interesses da população, chegando a substituir uma cédula de votação. Seria, então, uma superficialidade das decisões.

Em suma, os diversos aspectos aqui apresentados compõem algumas das preocupações centrais da academia no que diz respeito ao uso da internet em democracias, seja por parte de cidadãos em suas diferentes atividades, seja nas interações entre governo e população. E estes aspectos se tornam especialmente importantes ao constatar que governos vêm utilizando a internet em seus processos sem trazer estes aspectos para a centralidade. Sendo assim, a distância entre o que está sendo produzido academicamente e a prática da gestão pública merece ser discutida - por ambas as partes. A seguir, apresentaremos brevemente os campos de estudos que se debruçam sobre democracia e internet no Brasil, e depois iremos aprofundar o conceito de participação digital.

3.2.1 Os campos de estudo sobre democracia e internet no Brasil

Os estudos que se desdobram sobre a relação entre internet e democracias vêm crescendo no Brasil (SAMPAIO ET AL., 2022) e tem diferentes possibilidades de enquadramento em campos temáticos. Aqui, abordaremos os conceitos de democracia digital e governo eletrônico, apresentando alguns estudos bibliométricos feitos sobre as produções nestas áreas.

Uma pesquisa realizada por Sampaio et al. (2022) conclui que, no sentido de Bourdieu (1988) de campo acadêmico, democracia digital não configuraria como um campo no Brasil, porque não há um conjunto consolidado e considerável de associações, congressos ou periódicos especializados na temática, e tampouco é uma subárea reconhecida pelos principais órgãos de pesquisa do país - a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

No entanto, os autores afirmam que, se for realizada uma flexibilização do conceito de campo acadêmico, é possível enquadrar a democracia digital, ao associar-se com o subcampo da Comunicação e Política. Essa associação se dá pela identificação das principais áreas que

produzem sobre o tema (Comunicação Social e Ciência Política), e pela análise das redes de citação (SAMPAIO ET AL., 2022).

A democracia digital é um dos temas centrais dos estudos de "Internet e Política" (SAMPAIO ET AL., 2022), que pode ser entendido como um subcampo dentro de Comunicação e Política (SAMPAIO; BRAGATTO; NICOLÁS, 2016). A democracia digital pode ser definida, de maneira ampla, como uma articulação entre o mundo digital e o físico, podendo englobar qualquer iniciativa que faça uso de tecnologias digitais de comunicação para corrigir ou melhorar processos democráticos (ALMADA ET AL., 2019; MENDONÇA; PEREIRA; FILGUEIRAS, 2016). Essa articulação permite um duplo direcionamento: a vocalização de interesses dos cidadãos (a partir da organização da sociedade civil) e a incidência nas decisões políticas e mecanismos de responsividade (mudanças na estrutura institucional do Estado) (PEREIRA, 2015).

Como apontam Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016), o conceito de democracia digital apresenta um teor normativo, na medida em que parte da premissa de que sua implementação pode melhorar a democracia - assim, excluindo os usos potencialmente autoritários proporcionados pela internet. Algumas definições excluem também aquilo que não é institucional - ou seja, que não é criado ou fomentado por atores estatais, como as atuações *online* de movimentos sociais e outras formas de ação coletiva (SAMPAIO ET AL., 2019), o que Gomes (2016) chama de "sociedade online". Neste caso, a definição se aproxima mais do conceito de governo eletrônico, que será detalhado adiante.

Berg e Hofmann (2021) sugerem olhar o conceito de democracia digital como um fenômeno aberto, ao invés de monocausal, e que interliga duas áreas em evolução: a do autogoverno democrático e a das infraestruturas digitais. Além disso, compreendem o conceito a partir de dimensões analíticas e normativas.

Como lente analítica, a democracia digital investiga como o uso de tecnologias digitais pode influenciar as condições, instituições e práticas de engajamento político e governança democrática. Como conceito normativo, permite-nos pensar a democracia como uma forma aberta e alterável de organização política que está sempre em construção. (BERG; HOFMANN, 2021, p. 2, tradução nossa)

Os autores também afirmam que, na evolução da democracia digital, parece ser constante a ideia de que suas diferentes configurações refletem o uso de TICs para implantar elementos de democracia direta dentro de sistemas de democracia representativa. No entanto, apontam diferentes desdobramentos deste uso da tecnologia, como o surgimento de novas

formas de participação em massa e, ao mesmo tempo, mecanismos que facilitam respostas governamentais mais tecnocráticas (BERG; HOFMANN, 2021).

A partir de um levantamento de duas décadas de produções sobre democracia digital, Gomes (2016) aponta que a e-participação é um dos principais subtemas do campo, com 22% das produções no Brasil. Nesta dissertação, o conceito de democracia digital apresenta-se como uma fonte para o conceito de e-participação, ou participação digital, mas há o objetivo de questionar o uso da internet em processos participativos tanto na revisão de literatura quanto nas entrevistas.

Também por meio de estudos do estado da arte, vê-se que o número de trabalhos publicados no Brasil sobre governo eletrônico tem aumentado nos últimos anos (SANTOS; SOUZA, 2021). Para além desta constatação, justifica-se a inclusão de uma breve descrição do conceito aqui neste estudo por entender que a participação digital é uma das ferramentas do governo eletrônico, sobretudo considerando que o foco do trabalho é nas iniciativas institucionais de participação.

Governo eletrônico pode ser entendido como o uso das TICs dentro do contexto do setor público (SUNDBERG, 2019), e visto como uma estratégia capaz de fazer transformações nas práticas governamentais (SIDDIQUEE, 2016). Na definição de Santos e Souza (2021, p. 1126), governo eletrônico é a "aplicação generalizada e intensiva de TICs nos processos de governo, com o objetivo de habilitar e melhorar a eficiência e efetividade de transações, comunicações e oferta de serviços públicos para os cidadãos, empregados, organizações e agências".

Nota-se que é antiga esta definição de governo eletrônico atrelada a expectativas de otimização da prestação de serviços, participação, governança e transformação de relacionamentos internos e externos através do uso da tecnologia e da internet (CHADWICK, 2006). Como exemplificam Marques e Pereira (2015), as iniciativas de governo eletrônico incluem medidas de integração de sistemas de dados governamentais, melhoria em processos de arrecadação de impostos, licitações *online* com menores custos de aquisição de bens e eficiência e conveniência na prestação de serviços.

Estas atividades poderiam estar contempladas nas duas dimensões propostas por Margetts (2009): as operações governamentais internas, como integrações de sistemas e cooperações entre setores, e as operações governamentais externas, como a prestação dos serviços e interações com o setor produtivo.

O estudo sobre a produção científica na área de governo eletrônico entre 1992 e 2018, realizado por Santos e Souza (2021), indica que a temática das redes sociais ganha destaque no contexto do governo eletrônico no período analisado. Nesta dissertação, é notada a presença

das redes sociais *online* nas estratégias de governo, conforme apresentado na análise das entrevistas.

o conceito de democracia digital (e-democracia), dedicado a refletir sobre novas formas de participação e inclusão dos cidadãos na comunidade política, está intimamente relacionado ao governo eletrônico. Assim, fica evidente a importância de diretrizes claras que estabeleçam as prioridades dos projetos de governo eletrônico. Essa constatação é consistente com a ideia de que a mídia digital parece atuar mais como um facilitador de certos processos participativos do que um dispositivo dotado da capacidade de promover mudanças estruturais na forma de fazer política (Noveck, 2005). (MARQUES; PEREIRA, 2015, p.1-2, tradução nossa).

Em concordância com este apontamento feito por Marques e Pereira (2015), a constatação de que não há um campo formal de democracia digital ou de governo eletrônico no Brasil, e as similitudes apresentadas entre os dois conceitos, parecem indicar que não há uma necessidade de delimitar qual campo será utilizado nesta dissertação. Para além disso, a participação digital é pensada como iniciativa vinculada a ambos os campos no Brasil.

3.2.2 Participação digital

A democracia digital foi inicialmente vista como um potencial aliado dos processos de participação social, na medida em que prometia expandir o escopo de conteúdos disponíveis e incluir mais participantes em um processo. De maneira semelhante, a participação eletrônica é vista como um dos objetivos do governo eletrônico (SANTOS; SOUZA, 2021).

Com o avanço da tecnologia e da democracia digital, surgiram novos sistemas e ferramentas para a tomada de decisão, assim como modelos de participação em massa, dentro da estrutura da democracia representativa (BERG; HOFMANN, 2021). Sobre isso, Berg e Hofmann (2021, p. 9, tradução nossa) apontam que

na maioria desses projetos os cidadãos não são mais percebidos em seu papel de eleitores ou espectadores (críticos) da governança democrática. Em vez disso, os cidadãos devem se envolver ativamente nos processos de consulta e tomada de decisão (Simon et al., 2017, p. 5; Deseriis 2020a, p. 2; De Blasio & Selva, 2016).

A participação digital ganhou proporções notáveis no Brasil e hoje é prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI), e inclusive associada a alguns aspectos obrigatórios, como os relacionados à transparência e dados abertos. No entanto, as delimitações conceituais deste formato de participação representam uma limitação da teoria, e que ainda não foi superada.

Entre comparações com a participação tradicional e conceitos que se utilizem da expectativa por um processo mais amplo e democratizante de participação (Organização das Nações Unidas - ONU, 2018), a participação digital será apresentada, neste trabalho, a partir de suas conexões com os campos de democracia digital e governo eletrônico.

Alguns estudos sobre participação política tendem a reforçar a necessidade de que participação *online* e *offline* deveriam ser conceitualmente diferenciadas. (RUESS ET AL., 2021). A participação *online* é definida por Lutz, Hoffmann e Meckel (2014, p.2) como "a criação e compartilhamento de conteúdo na Internet dirigido a um público específico e impulsionado por um propósito social". Por propósito social, querem indicar que a participação é baseada na premissa dos participantes de que sua contribuição tem algum impacto.

Este conceito, ainda que amplo, não se aplica necessariamente à participação social *online*, sobretudo porque não há a necessidade de criação ou compartilhamento de conteúdo na Internet por parte dos participantes, mas sim o envolvimento nos processos participativos estabelecidos. Há diversos autores que debatem o conceito de participação política *online*, que contempla as formas de ativismo, por exemplo, como Theocarís (2015), Lutz, Hoffmann e Meckel (2014) e Ruess et al. (2021). No entanto, a disputa entre a transposição do conceito *offline* para o *online* ou a necessidade de uma definição específica parece ser comum às diferentes formas de participação.

Em uma revisão bibliográfica do termo *eParticipation* (participação eletrônica), Saebo et al (2008) apontaram como fraqueza do campo a utilização da descrição normativa de participação democrática transposta, segundo os autores, de maneira inconsistente para a participação eletrônica. Parte da literatura brasileira recente sobre o tema utiliza justamente essa transposição do conceito, destacando a utilização das TICs como diferencial em relação à participação tradicional, como Sampaio (2013) e Almeida (2017).

Pode-se pensar em dois momentos em que as teorias de participação e de democracia digital se encontram: no encontro de algumas IPs com as iniciativas de democracia digital que as compõem; e na interação entre a literatura de participação e a matriz habermasiana de deliberação (PEREIRA, 2015).

Como Avritzer (2000) aponta, reforçando o primeiro momento, "a ideia da participação entra no cenário nacional como uma categoria prática, isto é, uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares." (AVRITZER, 2000, p.34). Neste sentido, vemos no Brasil uma crescente coletânea de experiências de participação da população através da internet (ver, por exemplo, Mendonça e Pereira (2011), Marques (2008), Ortiz, Victor e

Cardoso (2017), Sampaio (2010)), analisadas enquanto categorias práticas e, possivelmente, inseridas em IPs ou em sistemas participativos.

Em relação à interação entre a literatura de participação e a matriz habermasiana de deliberação, há autores que defendem que "muitas das potencialidades atribuídas à internet estão ligadas à suposição de que iniciativas digitais podem enriquecer os processos deliberativos existentes ou criar novos espaços de interlocução" (MENDONÇA E PEREIRA, 2011, p.2). Uma das características do digital que poderia desempenhar este papel de enriquecer a deliberação é a capacidade de reunir um grande número de pessoas para a troca de razões. Essa característica está relacionada a expectativas em relação ao uso de mecanismos digitais, em um geral, para a legitimidade de governos.

(...) diversos relatórios e pesquisas indicam que o governo precisa utilizar ferramentas de comunicação via internet para melhorar os processos de gestão da informação e oferta de serviços, bem como fortalecer o relacionamento com os cidadãos na formulação de políticas públicas. Este tipo de abertura torna as decisões tomadas pelos representantes mais legítimas. (Marche & McNiven, 2003). (MARQUES; PEREIRA, 2015, p.1, tradução nossa)

Em um levantamento de iniciativas de participação, deliberação e outras formas de envolvimento da população em ambiente digital, Sampaio (2013) utiliza categorias estabelecidas por Gomes (2011) que diferenciam a participação da deliberação. Aqui, participação seria a contribuição da sociedade civil, e a deliberação exigiria a conversa e discussão entre os cidadãos. Essa distinção é feita porque há uma série de experiências na internet em que os participantes exprimem as suas preferências individuais sem necessariamente interagir ou considerar as demais contribuições, como é o caso das consultas públicas digitais, ou a produção do Marco Civil da Internet, na visão de autores como Pereira (2015).

Cabe destacar que, nesta dissertação, opta-se pelo uso das iniciativas de participação. Para isso, valemo-nos da definição proposta por Pereira (2007, p.443):

podemos afirmar que toda teoria deliberativa é participativa, mas que nem toda teoria participativa é deliberativa. Isto porque as teorias deliberativas, assim como as participativas, procuram ampliar os espaços de participação e o número de participantes das decisões coletivas, mas as teorias participativas (algumas delas, como pudemos perceber) não estão necessariamente voltadas para os processos de construção das preferências destas mesmas decisões.

Em uma tentativa de definir a participação digital, diferenciando-a da tradicional (ou não-digital), Smith e Craglia (2016) olham para o desdobramento, destacando duas visões diferentes: a “democracia *push-button*”, na qual a internet simplesmente reproduziria os comportamentos já existentes de participação popular, mas de maneira digital; e a que eles chamam de “*mobilization theory*”, que seria o retorno à democracia direta, sugerindo que os instrumentos de participação eletrônica possibilitam a criação de oportunidades para indivíduos politicamente marginalizados, ampliando a voz destes no processo político.

Ainda que com diferentes conceitos, essas duas visões de Smith e Craglia (2016) se assemelham aos dois eixos apontados por Pereira (2015), em que o primeiro grupo seria a visão sobre o uso de ferramentas digitais para a participação já existente, e o segundo grupo trabalha com um potencial de aumento do teor participativo, que em Pereira (2015) é a deliberação, e nos outros autores é a democracia direta.

A Organização das Nações Unidas (ONU) também toma o acesso dos cidadãos ao mecanismo de participação como diferencial, na medida que define participação eletrônica como “o processo de envolver os cidadãos por meio das TIC nos processos de tomada de decisão, nas políticas e na prestação e no desenho de serviços com o propósito de torná-los mais participativos, inclusivos e deliberativos” (ONU, 2018).

Sendo assim, a participação eletrônica pode ser entendida como a apropriação de mecanismos digitais pela lógica já existente de participação democrática, porém por vezes definida através de uma expectativa de que o mecanismo tenha a capacidade de alcançar um número maior – ou mais representativo – de participantes.

Braga e Gomes (2016) apontam que a participação eletrônica, nos processos de tomada de decisão, apresenta as vantagens de ser potencialmente mais transparente e mais dispersa, aumentando o nível de responsabilização de políticos e de servidores públicos. Em relação aos riscos deste mecanismo, os autores apresentam a exclusão digital, a dependência tecnológica, a censura governamental e a quebra de privacidade no espaço virtual.

A exclusão digital, que diz respeito aos públicos que não possuem acesso facilitado à internet, é frequentemente vista como uma limitação dos processos participativos digitais (SCHRADIE, 2020; ORTIZ; VICTER; CARDOSO, 2017; MARQUES, 2008). A pesquisa TIC Domicílios de 2020 indicou que 81% dos brasileiros com mais de dez anos têm acesso à internet - um aumento de sete pontos percentuais em relação a 2019. Apesar deste aumento, a exclusão digital ainda é um fenômeno que afeta a implementação e a democratização de diferentes serviços e iniciativas digitais e *online*. Processos realizados de maneira digital não somente são

inacessíveis por parte considerável da população, mas podem contribuir com a exclusão também social e política destes grupos.

Para Pantic et al. (2021), a exclusão digital foi uma das principais limitações evidenciadas na transposição de mecanismos tradicionais de participação no planejamento urbano para espaços virtuais durante a pandemia. O fenômeno, que eles denominam *acessibilidade*, trata-se de um problema de desigualdade na medida em que o acesso à internet e equipamentos eletrônicos se torna um requisito para a participação no planejamento urbano, e eles o dividem em quatro formas principais: *urban-rural divide* (uma divisão entre pessoas que vivem em áreas urbanas e rurais); *wealthy-poor divide* (relacionado a questões de renda); *young-elderly divide* (a divisão entre jovens e idosos); *gender-divide* (a divisão de gênero).

Portanto, tem-se que as desigualdades no acesso à mecanismos digitais são em uma variedade de características demográficas, desde idade a gênero ou raça (PANTIC ET AL., 2021; SCHRADIE, 2020), mas a forma mais persistente de desigualdade digital é a classe social (SCHRADIE, 2020). O fenômeno se manifesta em como - e se - as pessoas conseguem acessar, utilizar e se beneficiar da internet. Se a internet torna-se a única forma de envolvimento em um determinado processo, como nos casos estudados por Pantic et al. (2021), este processo está sujeito a excluir determinados grupos. E como aponta Schradie, soluções para este problema não são simples.

Embora as variáveis de nível individual, como renda ou educação, sejam críticas para entender o cenário da exclusão digital, as interpretações políticas dessas descobertas podem correr o risco de acreditar que os recursos sozinhos poderiam resolver a exclusão digital – se as pessoas apenas tiverem os gadgets certos, treinamento, emprego ou até círculos sociais. Mas outros mecanismos apontam que não é apenas uma questão de pessoas pobres entrarem na Internet e aprenderem a fazer uma postagem no Reddit, Snapchat ou Instagram. De fato, um grande corpo de estudos sobre desigualdade digital se expandiu nas últimas três décadas, mostrando a complexidade multifatorial do que Shaw e Hargittai (2018) chamam apropriadamente de pipeline para a participação. (SCHRADIE, 2020, p. 83, tradução nossa).

Sendo o conceito de exclusão digital baseado na ideia de que o acesso à internet traz benefícios e a falta de acesso traz consequências negativas, é possível pensar em uma conceitualização em três níveis: o primeiro nível é o acesso a infraestrutura da internet; o segundo nível é relacionado às habilidades e padrões de uso, conectando-se ao como se usa a internet; o terceiro nível é as desigualdades oriundas dos resultados alcançados com o uso da internet, e que as pesquisas visam entender quem se beneficia destes resultados produzidos *online* (VAN DEURSEN ET AL., 2017).

Em um processo de investigação destes três níveis em usuários de internet na Holanda, Van Deursen et al. (2017) encontram que a exclusão digital é composta, no sentido de que a exclusão em um nível geralmente vem acompanhada da exclusão em outro nível, e que ela é sequencial, significando que um tipo de exclusão digital depende de outro. Segundo os autores,

A constatação de que a exclusão digital é composta e sequencial por natureza se encaixa nas teorias de estratificação e no mecanismo de amplificação (Kraut et al., 2002; Kvasny, 2006; Toyama, 2011) da exclusão digital, sugerindo que a Internet é um ampliador das desigualdades *offline* existentes (VAN DEURSEN ET AL., 2017, p. 470, tradução nossa).

Considerando estes achados, os autores apontam que as políticas públicas para a exclusão digital, que costumam tratar de promover o acesso ou a qualidade do uso da internet, deveriam também considerar criticamente até que ponto é apropriado tratar dessa questão a nível individual de capacitação e acesso aos usuários, ou passar a enxergá-la como parte das políticas sociais de desigualdade.

Ortiz, Victor e Cardoso (2017) fizeram uma matriz, a partir das possibilidades e limites da participação digital levantados por Marques (2008), que é sintetizada abaixo. Vale destacar que são duas listagens paralelas, não objetivando qualquer diálogo entre as informações que se encontram em cédulas da mesma linha, e que nesta dissertação consideramos também algumas outras possibilidades ou limites, que serão discutidos em seguida.

Tabela 1: Matriz teórica: síntese das possibilidades e limites da participação digital

POSSIBILIDADES	LIMITES
Recursos digitais facilitam a participação e o envolvimento político	Exclusão digital de alguns grupos que não possuem acesso facilitado à internet
Rapidez na participação gerando maior motivação ao cidadão de se engajar politicamente	Baixa qualidade da informação política disponível
Ampliação do <i>accountability</i> e de fiscalização das ações dos governantes	Ameaça à liberdade e privacidade dos usuários
Custo de participação baixo (facilidade de participar sem barreiras temporais ou geográficas)	Oportunidades interativas das ferramentas de participação são pouco exploradas
Atração de cidadãos que atuam pouco na esfera política	Indisposição dos governantes de compartilhar poder político

Rede incentiva manifestação de descontentamento ou apoio	Custo de implementação alto das ferramentas de participação digital
Internet como facilitadora da manifestação e organização dos movimentos sociais	Modelos de participação digital são pensados por técnicos de informática e não especialistas em governança pública
Maior agilidade nos trâmites burocráticos para obter informações	Uso das informações públicas para objetivos estritamente privados
Redução dos custos operacionais com grande capacidade de armazenar e disponibilizar dados	Fragmentação política dos grupos na rede levariam a decisões não democráticas

Fonte: Elaboração de Ortiz, Victor e Cardoso (2017, p. 4) com base em Marques (2008)

Tendo conhecimento desses fatores limitantes do uso de processos participativos digitais, uma possível conclusão é que a tecnologia digital apresenta características que facilitam a participação social, mas parte de suas limitações se manifestam quando esta é a única forma de participação (MARQUES, 2008). Este é o cenário da pandemia da covid-19, em que as iniciativas analisadas neste estudo foram exclusivamente digitais, devido às medidas de distanciamento social para a contenção do vírus.

Uma das principais conclusões de Marques (2008) em sua tese é que a adoção inteligente e lucrativa de mecanismos digitais depende de fatores que não são apenas tecnológicos, mas também culturais, sociais e políticos. A gestão de processos participativos digitais e o engajamento da sociedade civil – fundamentais para o sucesso desses processos – são complexos e vão além do simples uso da tecnologia. A literatura apresentada desde 2008 traz novas discussões sobre a participação digital, e ainda que a Tabela 1 sirva como ponto de partida para as discussões realizadas nesta dissertação, há outros aspectos que devem ser considerados.

Alguns autores apontam que o desenvolvimento de ferramentas de participação digital é muito caro, em termos de compra ou desenvolvimento de equipamentos e contratação de funcionários, o que inviabilizaria o uso desse mecanismo de participação (COGLIANESE, 2005; MARQUES, 2008). De maneira contrária, Pantic et al. (2021) encontraram que a participação virtual é vista por servidores públicos como uma forma menos custosa de participação, em termos financeiros, quando comparada às formas tradicionais de participação. Este aspecto será abordado também no capítulo 6, a partir das contribuições dos entrevistados.

Além do custo financeiro, é discutível se o esforço despendido em implementar iniciativas digitais de participação é maior ou menor do que na implementação de iniciativas

não-digitais. Há quem defenda que a participação virtual requer mais esforços, desde investimentos no *design* das tecnologias até a dedicação para manter os participantes engajados, sobretudo em conferências virtuais que tendem a ser mais exaustivas que as presenciais (MILZ; GERVICH, 2021; PANTIC ET AL., 2021). No entanto, outros autores acreditam que o custo de participação, para o indivíduo, é menor (MARQUES, 2008), por não depender de deslocamentos e limitações temporais para se engajar.

Pantic et al. (2021) apontam três outros dois desafios específicos da participação digital, que são a exclusão digital, já mencionada, a confiabilidade no mecanismo e a confiança nas autoridades. O segundo aspecto está associado à própria arquitetura dos mecanismos digitais, e como isso impactou a participação virtual. Ao analisar a transposição da participação tradicional para mecanismos virtuais, eles encontraram as seguintes limitações: o engajamento virtual pode ser automaticamente associado a seus problemas de desigualdade no acesso; a comunicação virtual foi mais utilizadas do que a participação virtual por ter custos mais baixos; a necessidade de fazer uma transição rápida fez com que alguns grupos ficassem de fora; os mecanismos digitais costumam oferecer menos espaço para que participantes coloquem opiniões pessoais, ou que façam alterações ao formato da participação, limitando seu caráter de "orientado pelo cidadão"; comunicação entre participantes é limitada pela ausência de linguagem corporal; custo da participação se torna mais alto, porque nos mecanismos digitais há um grau de isolamento social que pode diminuir o prazer de um participante (PANTIC ET AL., 2021).

Por fim, o aspecto da confiança nas autoridades traz dificuldades que são apresentadas ou agravadas no uso das ferramentas digitais. Os autores apontam que há pessoas que preferem os serviços públicos presenciais porque assim seria possível ter uma interação mais humana, conhecer a pessoa que está atendendo e construir uma relação de confiança. Assim, a adesão à participação digital enfrenta dificuldades.

A percepção de que um assunto complexo é difícil de fazer online, juntamente com a desconfiança no uso de dados pessoais na internet, desempenha um papel importante na atração de pessoas para participarem da participação virtual. No que diz respeito ao uso de tecnologias, principalmente aplicativos, os cidadãos demonstraram ceticismo em relação à manipulação de dados pessoais, enquanto os hosts de participação se depararam com problemas causados por hackers. (PANTIC ET AL., 2021, p. 10).

Mas este mesmo estudo apontou também algumas das oportunidades proporcionadas pela participação digital, sendo algumas inclusive aplicadas aos três desafios apresentados: possibilidade de atingir um público grande; baixos custos financeiros para a organização da

experiência participativa e para a participação em si; menor tempo necessário para participar; possibilidade de que mais vozes sejam igualmente ouvidas; rapidez em obter resultados; e a combinação entre mecanismos virtuais e presenciais pode levar a melhores resultados.

Evidências em alguns países analisados apontam para o aumento no número de participantes quando iniciativas foram realizadas digitalmente durante a pandemia, o que os autores apontam estar relacionado a inexistência de deslocamento para o espaço da participação, ao crescente interesse nos tópicos que estavam sendo debatidos sobre o futuro das cidades, e a baixa necessidade de tempo para o participante se envolver. Quanto aos governos, também foi apontado o baixo custo financeiro para implementar a experiência participativa, por não precisar cobrir despesas de deslocamento, locação de espaços, alimentação e etc. (PANTIC ET AL., 2021).

No que diz respeito a mais vozes serem ouvidas, isso está atrelado ao desenho da ferramenta e da forma de participação. A comparação feita por Pantic et al. (2021) é que em iniciativas tradicionais de participação, frequentemente são ouvidos aqueles que "falam mais alto". A rapidez em obter resultados diz respeito ao tempo de processamento das contribuições que, a depender do mecanismo digital utilizado, podem ser muito ágeis, por exemplo em uma consulta pública digital com perguntas de múltipla-escolha, em que o resultado pode ser apresentado instantaneamente.

Por fim, a constatação de que o modelo híbrido de participação traria bons resultados está atrelada aos achados dos autores de que a participação virtual não é incompatível com as formas tradicionais de participação, e que ela pode expandir o número de participantes, trazer novas possibilidades de envolvimento e apresentar agilidade na análise e apresentação dos resultados (PANTIC ET AL., 2021).

Em suma, vê-se que há uma série de oportunidades apresentadas pela participação digital, mas também limitações. De maneira semelhante ao que foi apresentado na seção 3.2, vê-se que tanto democracia digital quanto participação digital são termos que não apresentam um conceito único, e que por vezes sua definição está atrelada a uma expectativa de que a internet e os mecanismos digitais poderiam aprofundar as democracias.

Também na conexão entre os dois termos, percebe-se que o inicial otimismo generalizado em relação à participação digital e ao uso da internet pelas democracias foi sendo substituído nos últimos anos por uma visão crítica, e talvez desconfiada, em relação aos riscos que a internet oferece, para além da já mencionada exclusão digital.

Como apontado por Hoffman (2012), muitos estudos sobre participação digital não apresentam uma conceitualização clara. Nesta dissertação, são apresentados diversos conceitos

e definições para o termo, e não há a intenção de valer-se de um conceito específico para a participação digital, mas considerar e analisar as particularidades do digital no processo de participação social. A justificativa para esta decisão é que este estudo encara o mecanismo digital como a forma de manifestação da participação social institucional, sobretudo por conta do contexto em que se dão as iniciativas, impulsionado pelas medidas de isolamento social e digitalização de diversas atividades.

Na análise dos dados serão apresentadas características dos processos digitais (iniciativas de participação social que são realizadas através de mecanismos digitais, com o uso da internet) que dialogam com os diferentes conceitos aqui reunidos. Nas entrevistas, os secretários(as) municipais responsáveis pela realização de tais processos serão questionados sobre suas percepções em relação ao mecanismo digital, bem como suas potencialidades e seus limites.

3.3 Catástrofes

3.3.1 Democracia em momentos de catástrofes

A humanidade está enfrentando uma crise global⁷ com a pandemia do novo coronavírus. Da mesma forma, a crise das democracias contemporâneas também vinha ganhando proporções globais - não é à toa a quantidade de livros recentes buscando diferentes explicações para o fenômeno e formas como as democracias podem sobreviver e se recuperar (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2018; BROWN, 2019; PRZEWORSKI, 2019; AVRITZER, 2019; ABRANCHES, 2020; AVRITZER; CARVALHO, 2021).

Estas teorias recentes trazem conceitualizações de crises importantes para entendermos as crises democráticas atuais, e identificam como características centrais desses processos

a erosão das instituições (Levitsky e Ziblatt, 2018), a erosão dos valores democráticos e da confiança - seja na política, seja no futuro (Mounk, 2019), ou a degradação econômica (Przeworski, 2019). (...) Wendy Brown (2019), em outra linha, situa as origens da crise na expansão da racionalidade neoliberal que estreita o espaço da política e mina a possibilidade de relações igualitárias essenciais à democracia (AVRITZER; CARVALHO, 2021, p.1).

Avritzer (2021) acrescenta alguns elementos a essa dimensão de crise, pensando no Brasil e nos demais países da América Latina, que se enquadram como novas democracias. Nestes

⁷ "Humankind is now facing a global crisis". Essa é a abertura do texto que Yuval Noah Harari publicou na revista *Financial Times* em 21/03/2020, "The world after coronavirus".

casos, as crises das democracias configuram processos de desdemocratização, em que “a erosão do apoio à democracia gera fenômenos mais complexos, como perda de direitos e forte politização do sistema judiciário” (AVRITZER, 2021, p. 23). Nas democracias já consolidadas, o processo se configura de uma outra maneira, em desconsolidação democrática.

Estes conceitos nos permitem trazer uma lente para analisar o contexto brasileiro. Mas para além da chave teórica das crises democráticas, a pandemia coloca uma nova possibilidade de enquadramento para o momento - o enquadramento enquanto catástrofe. Por catástrofes, englobamos também alguns outros conceitos utilizados na literatura, como desastres (CURATO, 2019).

Guerra nuclear, mudanças climáticas, genocídio são algumas das formas de catástrofe apresentadas por Runciman (2018), que define como eventos que poderiam colocar em risco a vida de uma população. Miséria é uma forma de desastre mencionada por Curato (2019), um evento que causa sofrimento generalizado.

Neste estudo, enquadrámos a pandemia da Covid-19 enquanto uma catástrofe. O Brasil foi um dos países mais afetados pela doença, em termos de números de casos e números de óbitos, e a inação do governo federal teve papel crucial na maneira como a doença foi enfrentada no país. Trata-se de um momento que oferece risco à vida da população, e que causa sofrimento generalizado - ainda que as estruturas existentes de desigualdade ocasionem impactos desiguais na comunidade. No capítulo 4 fazemos uma revisão um pouco mais aprofundada sobre a pandemia, a fim de descrever o contexto em que se insere a pesquisa.

Para alguns autores, a pandemia do coronavírus é vista como catalisadora de outras crises já vivenciadas no país. Melo e Cabral (2020) identificam quatro crises que, combinadas, resultam em um cenário que não tem como não ser catastrófico: crise econômica crônica, crise econômica aguda, crise de saúde pública e crise política. E a relação entre essas diferentes crises não se limita ao Brasil. Afsahi et al. (2020), em uma edição da revista *Democratic Theory* sobre Democracia em tempos de Covid-19, demonstram haver um entendimento comum de que a Covid-19 teve efeitos corrosivos em instituições democráticas que já estavam ameaçadas.

Embora não haja consenso entre os pesquisadores sobre a extensão dessa crise ou sobre quais países encaixam-se nesse diagnóstico de crise, é importante, especialmente no caso brasileiro, considerar o comportamento político da população e, em especial, o suporte popular a soluções antidemocráticas. Recentemente o país passou por episódios repetidos de turbulência e instabilidade, impasses constitucionais e impedimentos de presidentes, criando um cenário de instabilidade e imprevisibilidade institucional. Tratando a pandemia enquanto um momento de crise, é possível pensar pela chave da transição enquanto palco para a degradação da

democracia, na medida em que pode desencadear processos de polarização, identificação apaixonada, populismo e autoritarismo (ABRANCHES, 2020).

Se desde 2013 já vivíamos um processo de retrocessos institucionais no Brasil (AVRITZER, 2019), o que nos colocaria em uma situação de abertura para possíveis crises, poderíamos identificar o comportamento do presidente Jair Bolsonaro no enfrentamento à pandemia como autoritário a partir de ações relacionadas às quatro dimensões propostas por Levitsky e Ziblatt: (i) rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas); (ii) negação da legitimidade dos oponentes políticos (afirmam que seus rivais são ameaças, ou os acusam sem fundamentação como criminosos); (iii) tolerância ou encorajamento à violência (e aqui eles explicitam também o laço com gangues e milícias e os elogios a atos significativos de violência do passado); e (iv) propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive da mídia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Ataques à imprensa e desqualificação da mesma; estratégias de desinformação sobre a pandemia, os cuidados necessários e os tratamentos adequados; e tentativa de uso de violência para acabar com as restrições impostas por governos subnacionais são alguns exemplos de ações realizadas pelo presidente brasileiro. A pandemia do novo coronavírus e as reações a ela ofereceram ameaças e desgastes significativos à democracia no país, através de medidas de punição, controle midiático, vigilância autoritária e enfraquecimento das instituições, todos estes justificados a partir do contexto de enfrentamento à doença e seus efeitos.

Em 2018, a pesquisa Latinobarômetro registrou que apenas 34% dos brasileiros entrevistados afirmaram que preferem a democracia a qualquer outro regime, uma queda histórica no apoio à democracia no país (MAGALHÃES; ORNELAS; BRASIL, 2021). Para Magalhães, Ornelas e Brasil (2021), é possível pensar a crise no Brasil a partir de três lentes analíticas:

(i) a ideia de que se trata de uma crise sistêmica, que aponta para os limites do modelo hegemônico liberal representativo; (ii) a perspectiva de crise institucional, que sugere que o desequilíbrio democrático advém da mudança da institucionalidade vigente ou de impasses superáveis do arranjo institucional; e (iii) finalmente a noção de crise política, que atribui à capacidade de agência dos atores e coalizões políticas as principais causas do cenário atual (MAGALHÃES; ORNELAS; BRASIL, 2021, p. 59).

Ao visitar a literatura de crises democráticas que traz centralidade às instituições, vemos que o argumento não é tão simples. O Congresso manter-se aberto e independente não é suficiente para descartar a possibilidade de uma crise e não protege um país de todas as formas de degradação da democracia. Para parte da literatura, não é suficiente que as teorias

democráticas foquem apenas em aspectos institucionais para definir democracias, sem considerar a existência daquilo que é público ou comum (HONIG, 2015), sobretudo no enfrentamento às catástrofes.

Em momentos de calamidade e urgência, garantir a sobrevivência estaria acima de garantir a manutenção da democracia. (RUNCIMAN, 2018). Assim, a possibilidade de ruptura da democracia é maior. Como afirma Runciman (2018, p.13), "se alguma coisa der realmente muito e terrivelmente errado, quem sobrar estará ocupado demais com a luta pela sobrevivência para se preocupar muito com a mudança através do voto".

No entanto, há também quem se debruce sobre as iniciativas democratizantes no enfrentamento a estes momentos de crise, através, por exemplo, da participação social. Smith et al. (2021) reúnem em seu livro "Democracy in a Pandemic: Participation in Response to Crisis" diferentes artigos relatando experiências participativas no enfrentamento à pandemia e suas lições à democracia. Ainda que não trate de pesquisas empíricas, e sim relatos de casos práticos e reflexões, há contribuições interessantes que auxiliam na justificativa deste estudo sobre a participação no enfrentamento à pandemia no Brasil e que serão tratadas na próxima seção.

O argumento central dos autores, apresentado na introdução do livro, é que as formas de centralização de governo mostraram as suas fraquezas nas experiências práticas da pandemia, e, portanto, são soluções equivocadas para lidar com o problema, e que a participação e a deliberação são "não somente possíveis. São valiosas, talvez até indispensáveis" (SMITH ET AL., 2021, p. 2, tradução nossa). Os autores concluem o livro afirmando que "uma resposta centralizada só pode levar a reação a uma crise até certo ponto. A Covid demonstrou que uma resposta de emergência eficaz requer ação de todos os níveis da sociedade" (HUGHES; SMITH, 2021, p. 186, tradução nossa).

Neste livro, Archon Fung contribui com um artigo em que defende que três lições podem ser tiradas do primeiro ano de pandemia, em relação às práticas democráticas:

Primeiro, a participação e a deliberação criam capacidades sociais distintas para enfrentar os desafios da pandemia. Em segundo lugar, portanto, devemos ser mais lentos para fugir da democracia para uma liderança autoritária nesta e em outras emergências. Terceiro, no entanto, colher os benefícios da participação e deliberação requer boas estruturas e práticas políticas, bem como cidadãos civilmente responsáveis. (FUNG, 2021, p. 170, tradução nossa).

O autor complementa estes três aprendizados sugerindo que a lição mais duradoura para a democracia em tempos como este da pandemia é a necessidade de se aproveitar mais o

potencial da participação e da deliberação para endereçar desafios sociais desta magnitude, especialmente em momentos de calamidade e emergências. "Nossa resposta não deve ser nos afastarmos da democracia, mas para redobrar nossos compromissos com ela." (FUNG, 2021, p. 181). Na próxima seção, aprofundaremos a discussão sobre a participação social em momentos de catástrofes.

3.3.2 Participação social em momentos de catástrofes

Conforme abordado na seção anterior e na seção sobre participação social, a participação social no Brasil já estava em um movimento de restrição nos últimos anos. A pandemia do Covid-19 apresentou desafios à participação, tornando-se menos prioritária em comparação às demais medidas que precisavam ser encaminhadas pelos diferentes órgãos governamentais.

Em momentos de calamidade, é importante considerar a necessidade de trazer assistência e respostas rápidas (CURATO, 2019; HARARI, 2020). Curato (2019) relembra que, diferentemente de situações normais, os trabalhadores de comitês de crise e emergência não podem contar com sequências de audiências, encontros participativos e consultas à comunidade, porque precisam tomar rapidamente suas decisões para prevenir o aumento dos prejuízos e perdas de vidas. Estas atividades são consideradas luxos, como vemos no trecho abaixo:

Diante de uma emergência, o pressuposto de trabalho tem sido muitas vezes que a centralização e concentração do poder político e a restrição dos direitos democráticos são justificadas e efetivas. Abordagens mais participativas e deliberativas da política democrática são luxos que podem ser abandonados (SMITH ET AL., 2021, p. 1, tradução nossa).

Ainda assim, o envolvimento da população no enfrentamento à catástrofes, enquanto elas ocorrem, também já contava com experiências marcantes, como as respostas da África Ocidental ao vírus do Ebola (GILLESPIE ET AL., 2016), ou o mecanismo de vigilância participativa de doenças (LEAL-NETO ET AL., 2017; PAOLOTTI ET AL., 2014). A *United Nations Disaster Relief Organization* declarou, em 1982, que a participação da comunidade seria a "chave do sucesso" nas reconstruções pós-desastres (UNDRO, 1982), e vemos isso ter centralidade no enfrentamento a algumas tragédias relevantes.

Uma forma frequente de participação nestes casos é o apoio da população no diagnóstico dos problemas. A UNICEF faz uso de uma metodologia denominada "Comunicação para Desenvolvimento" (C4D, na sigla em inglês), que abrange tanto a mobilização social quanto o envolvimento da comunidade e pode ser utilizada no enfrentamento a situações de emergência.

o C4D é um processo de 2 vias para compartilhar ideias e conhecimento, incluindo normas sociais, usando uma variedade de ferramentas de comunicação e outras abordagens que capacitam indivíduos e comunidades a mudarem de comportamento e tomarem medidas para melhorar suas vidas. Em uma emergência, o C4D pode ajudar a facilitar a mudança em vários níveis – desde alavancar apoio para influenciar e implementar políticas, motivar e mobilizar a sociedade civil, capacitar ativamente famílias e comunidades para identificar problemas, propor soluções e agir sobre eles (PAOLOTTI ET AL., 2014, p. 628)

E não somente durante a catástrofe, mas ouvir a população afetada por estes eventos tornou-se uma parte central da recuperação das comunidades (CURATO, 2019). O impacto na melhoria da vida pode ser tanto pelo resultado da participação, como pelo processo participativo em si. O Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) defende que a participação cidadã é uma ferramenta fundamental para combater a solidão e a falta de atividades culturais, educativas, e sociais, além de reforçar a proteção das pessoas mais vulneráveis em tempos de crise. No entanto, a organização aponta que diversos desafios estão postos a este cenário de participação, sendo um dos principais a transformação de reuniões públicas e deliberações presenciais em atividades virtuais de participação (FALANGA, 2020). Trataremos do digital em tempos de pandemia na próxima seção.

Seguindo a tendência destas experiências de catástrofes, desde outras doenças a desastres naturais, a pandemia da Covid-19 também foi um momento em que experiências de participação despontaram por diferentes países, em um movimento que contrapõe a visão de que a melhor maneira de enfrentar os desafios propostos pela pandemia seria por meio de ações centralizadas.

Há exemplos nacionais que utilizaram a participação social. A estratégia do Taiwan de enfrentamento ao Covid⁸ contou com ampla transparência e participação da população (ALEXANDER, 2021). Uma das iniciativas feitas pelo governo taiwanês foi a criação de uma linha de telefone para que qualquer cidadão pudesse ligar e sugerir iniciativas de combate ao Covid, que foram consideradas na implementação e melhoria das respostas nacionais.

⁸ "Fast, Fair and Fun" (Rápida, justa e divertida, tradução nossa) é o nome dado à abordagem taiwanesa de democracia digital, coordenada pelo Ministro Digital Audrey Tang. Mais informações disponíveis em: <https://theconversation.com/hacking-the-pandemic-how-taiwans-digital-democracy-holds-covid-19-at-bay-145023>. Acesso em: 16 abr. 2022.

Na França, o Parlamento organizou um fórum público virtual com mais de 15.000 cidadãos para coletar recomendações sobre quais deveriam ser as prioridades de políticas públicas pós-pandemia, e o governo na Escócia realizou uma consulta online sobre as respostas à covid-19 e lançou uma plataforma digital para buscar a opinião pública sobre as decisões (FALANGA, 2020).

O Ministério da Saúde de Omã trouxe a participação da comunidade como um dos componentes chave da preparação nacional e do plano de resposta do país ao coronavírus. Dentre as estratégias, estavam uma plataforma para o engajamento da comunidade e o estabelecimento de comitês de saúde em alguns distritos, que tinham membros da população em sua composição e visavam desenvolver planos de ação para a pandemia (AL SIYABI ET AL., 2021).

Já em nível subnacional, Falanga (2020) faz um levantamento das iniciativas de participação em 58 municípios na Europa. O autor constata a dificuldade de delimitar o que pode ser considerado participação cidadã diante da magnitude da situação do coronavírus. Apesar de não definir, parece valer-se de um entendimento mais amplo de participação, que não envolve apenas os processos de participação social tal qual entendemos no Brasil e são considerados nesta dissertação, mas também iniciativas de informação à população.

Foi identificada uma maioria de práticas voltadas para instigar ações de solidariedade entre cidadãos, sobretudo com a população mais vulnerável (FALANGA, 2020). Quanto ao prazo das iniciativas, apontam que todas as práticas são de medidas de curto-prazo, o que corresponde a padrões de participação para respostas imediatas à pandemia já identificados pela Open Government Partnership⁹.

Além disso, foram encontradas apenas duas iniciativas, dentre as 58 cidades analisadas, em que cidadãos foram consultados para formular recomendações específicas aos governos locais. Outro levantamento, realizado pela Open Government Partnership¹⁰ - e que é utilizado como fonte para Falanga (2020) - traz o caso da cidade de Madrid que utilizou a plataforma Decide Madrid para que cidadãos pudessem enviar sugestões sobre o enfrentamento ao coronavírus.

No Brasil, Oliveira et al. (2021), em um estudo sobre o papel de dois conselhos nas políticas urbanas durante o enfrentamento à pandemia, concluem que o Conselho Estadual das

⁹ Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-protecting-participation-and-deliberation/>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

¹⁰ Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-protecting-participation-and-deliberation/>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

Cidades da Bahia e o Conselho Municipal de Salvador não foram utilizados em seu potencial para o enfrentamento à pandemia. As autoras identificam uma falta de estabelecimento de canais de escuta e falta de influência dos conselhos nas estratégias adotadas para o enfrentamento à pandemia. Como justificativas para isso, as autoras apontam tanto uma postura pouco ativa dos conselhos para pautar temas a serem debatidos, como também a incapacidade das instâncias governamentais de incorporar a capacidade de articulação destes órgãos nas políticas de combate à Covid-19 (OLIVEIRA ET AL., 2021).

Analisando alguns processos de planejamento urbano durante a pandemia, Pantic et al. (2021) apontam que as limitações evidenciadas nos processos de participação não estão somente relacionadas ao uso de mecanismos digitais, mas que a participação virtual sofreu de limitações já existentes nas formas tradicionais de participação. Os autores citam o desafio de atingir todos os atores relevantes - e afirmam que os participantes permaneceram os mesmos - além do conhecimento e compreensão dos participantes sobre a temática do processo participativo.

A pandemia abriu o caminho para uma série de experimentos em democracia digital, na medida em que governos locais continuaram realizando iniciativas participativas (MILZ; GERVICH, 2021) e fez com que formas tradicionais de participação social tivessem de ser transpostas para ambientes virtuais de participação em diversos países, como África do Sul, Peru e Bélgica (PANTIC ET AL., 2021).

Ao analisar algumas experiências de transposição, Pantic et al. (2021) apontam que, por um lado, a pandemia trouxe contribuições para os serviços digitais na medida em que gerou uma inclusão digital em diferentes esferas da sociedade, por exemplo a população idosa, e para a participação digital ao trazer mais participantes, dado que durante os períodos de isolamento social algumas pessoas tinham mais tempo para estas atividades. Por outro lado, este último fator, relacionado ao aumento da participação, pode perder o seu efeito após a pandemia.

Pantic et al. (2021) afirmaram que o conhecimento sobre mecanismos digitais de participação era limitado, e o seu desenvolvimento às pressas - nos contextos estudados - não conseguiu solucionar algumas questões técnicas e metodológicas. Cabe uma ressalva de que este é um achado dos autores nos países estudados, mas outras pesquisas citadas nesta dissertação demonstram o uso de participação digital e desenvolvimento de mecanismos prévios ao coronavírus.

No entanto, os autores acreditam que a introdução da tecnologia nos processos participativos, que atribuem ao período do coronavírus, poderá se tornar um "novo normal". Ou seja, acreditam que este formato de participação se tornará cada vez mais o padrão, e não a

exceção, e acreditam inclusive que "as experiências virtuais produzidas sob a pandemia serão ainda mais relevantes no futuro (de planejamento) do que sua chance de servir como processos de participação durante o período de *lockdown*" (PANTIC ET AL., 2021, p. 6).

Hall, Kaye e Morgan (2021) também acreditam que as iniciativas de participação realizadas durante a pandemia terão impactos no cenário participativo dali em diante. Os autores destacam que a crise desencadeada pela pandemia catalisou a criação de novas redes de participação e uma maior vontade institucional de escutar pessoas e comunidades que não costumavam ser escutadas. Os autores ressaltam que, em muitos casos, a ascensão destas novas formas de participação e engajamento só foi possível por conta do rápido crescimento do uso de ferramentas digitais e remotas (HALL; KAYE; MORGAN, 2021). Na próxima seção, tratamos do uso da internet e dos mecanismos digitais em momentos de catástrofes.

3.3.3 Internet e o digital em momentos de catástrofes

A situação de emergência causada pela disseminação do Covid-19, que em março de 2020 veio a configurar uma pandemia - estado que se estende até hoje de acordo com a OMS - impulsionou a criação de medidas rápidas para o seu enfrentamento. As medidas de distanciamento social e *lockdown* em diversos lugares proporcionaram uma alta na demanda de soluções virtuais para comunicação com a população e prestação de serviços públicos. As plataformas e aplicativos, que já tinham um papel central na vida cotidiana (VAN DIJCK ET AL., 2018), foram mecanismos de destaque neste momento.

Dubov e Shoptaw, especialistas no campo de saúde e comportamento, publicaram uma carta em 2020 no *The American Journal of Bioethics* defendendo que a tecnologia pode ser usada para auxiliar no combate ao coronavírus, sobretudo através do rastreamento digital de contatos. A partir de dados sobre a importância do rastreamento, constatações sobre a dificuldade em realizá-lo e casos práticos que já estavam implementando a tecnologia neste processo, os autores apresentam uma série de fatores que devem ser considerados para o uso ético das tecnologias digitais durante o Covid-19, como:

design que preserva a privacidade; voluntariedade na aceitação; evitar discriminação e punição resultantes do uso do aplicativo; abordagem de código aberto; manutenção por um corpo diretivo; protocolos de destruição de dados e limitações de uso; protocolos de segurança de dados confiáveis que impeçam o acesso de terceiros aos dados; coleção mínima de dados que são armazenados localmente (DUBOV; SHOPTAW, 2020, p. 10, tradução nossa).

O Painel TIC COVID-19 sobre o uso da Internet no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus, publicado em 2021, mostrou um aumento expressivo na realização de serviços públicos através da internet durante a pandemia, em comparação aos dados das pesquisas TIC Domicílios de 2018 e 2019. Apesar de o aumento ser maior nas classes C, D e E, estes grupos ainda realizam serviços de governo eletrônico em menor proporção do que os usuários de Internet das classes A e B e os com maior grau de escolaridade.

O relatório da pesquisa sugere, ao apresentar estes resultados, que se trata de uma limitação para as ações de enfrentamento à pandemia que dependem do acesso à internet. Além disso, a pandemia torna a exclusão digital mais evidente (MILZ; GERVICH, 2021). Algumas pessoas podem ter dificuldades no acesso aos mecanismos digitais, seja em termos da qualidade do acesso, quanto do próprio acesso em si. Portanto, destaca-se a necessidade de pesquisas que analisem profundamente as experiências de participação digital no enfrentamento à pandemia a fim de identificar se a população, sobretudo as classes baixas e os grupos com menor escolaridade, conseguiram se envolver.

O uso das tecnologias durante o enfrentamento às catástrofes e seus desdobramentos não é inédito da pandemia. Terremotos, tsunamis, deslizamentos, guerras, epidemias, incêndios, são outros exemplos de catástrofe que, nos últimos anos, tiveram a internet como ferramenta relevante em suas estratégias de mapeamento do problema e recuperação. Diante dessas situações, o acesso à informação pode ser decisivo para a segurança das pessoas afetadas (RIBEIRO, 2021).

No terremoto do Chile em fevereiro de 2010, as redes sociais foram utilizadas pela população para auxiliar nas buscas e identificações de pessoas desaparecidas, mapeamento das áreas mais afetadas e no recrutamento de voluntários (AVOGRADO, 2020). Durante incêndios em Portugal, a internet mostrou-se fundamental enquanto troca de informações também para o voluntariado, e para a contratualização de serviços (RIBEIRO, 2021).

Além do estado de emergência, o que motivou o uso das ferramentas digitais durante a pandemia foi a necessidade de realizar serviços e atividades que não oferecessem riscos à população, em termos de contágio. O isolamento social e as medidas de restrição fizeram com que serviços tivessem que migrar para as formas digitais, como é o caso da educação. O ensino remoto na educação básica tornou-se uma realidade nas escolas públicas de todo o país, de maneira inédita. E o mesmo aconteceu com diversos serviços públicos.

Neste cenário, governos passaram a precisar trabalhar com as grandes empresas de tecnologia e, quase imediatamente, surgiram preocupações da sociedade civil e da academia

sobre este relacionamento - que envolviam os riscos da capacidade de vigilância excessiva proporcionada por estes mecanismos, especialmente por meio do rastreamento de contatos (DIETER ET AL., 2021). Como afirmam Medeiros e seus colegas, que realizaram um estudo sobre o uso do ciberespaço por governos durante a pandemia,

A necessidade de transpor o aparato administrativo para o ciberespaço origina vulnerabilidades e desafios decorrentes das dinâmicas e lógicas do domínio cibernético que afetam eventuais estratégias no combate ao SARS-CoV-2. (MEDEIROS ET AL., 2020, p. 651).

Dieter et al. (2021) estudaram a governança de plataformas durante a pandemia e destacam que as plataformas negociaram um novo papel no mercado neste tempo excepcional, atendendo não só a interesses comerciais como normalmente, mas também a interesses públicos adicionais. Os autores apontam que, embora este modelo de negócio já existisse em aplicativos e serviços de governo eletrônico, a pandemia intensificou esta atribuição - e que ainda não se sabe se este papel continuará a evoluir pós-pandemia.

Outros aspectos citados como ameaças das internet às democracias, na seção 3.2, foram trazidos também no contexto da pandemia, como as situações em que as estratégias de desinformação foram utilizadas para enganar a população e extrair dados particulares. Isto foi vivenciado no Brasil tanto para o cadastramento do auxílio emergencial quanto para o cadastramento da vacina. Medeiros et al. (2020, p.653) explicam essa modalidade de obtenção de dados pessoais:

No Brasil, links e sites indevidamente atribuídos às autoridades de saúde dão margem a golpes, incentivando o download de arquivos que supostamente conteriam dados sobre o SARS-CoV-2 (Mazzi, 2020). Após abrir o link ou o arquivo enviado, o dispositivo era infectado. Com isso, o atacante poderia obter diversos dados, como os bancários (Kaspersky, 2020).

No enfrentamento ao Ebola na África Ocidental, entre 2013-2016, a desinformação já foi um problema - mas com um desenho diferente daquela vista no Brasil e em outros países durante o coronavírus. Na ocasião, a população tinha baixa confiança nas informações que vinham dos canais formais de comunicação, e, portanto, rumores e equívocos circularam amplamente pelas comunidades (GILLESPIE ET AL., 2016).

Outro problema que ganhou maiores proporções foi a segurança dos dados. Um estudo do Citizen Lab destaca a falta de segurança das empresas de videoconferência, ferramenta que vem sendo utilizada de maneira intensiva desde o início da pandemia, e que é inclusive adotada por governos para atividades institucionais (MARCZAK; SCOTT-RAILTON, 2020). O grupo

identificou que as chamadas realizadas nestas plataformas podem estar expostas ao acesso do servidor central da empresa, além de que “dados (potencialmente sensíveis) podem ser acessados por entes privados localizados fora do território nacional” (MEDEIROS ET AL., 2020, p. 655).

4. Metodologia

Esta dissertação consiste em uma pesquisa inédita, conforme detalhado na justificativa do estudo. Por este motivo, foram adotadas estratégias de pesquisa que permitem o mapeamento do fenômeno, e também a sua compreensão de maneira aprofundada. Para tanto, vale-se da revisão da literatura existente, apresentada no último capítulo, e que é seguida pela contextualização do fenômeno, de um levantamento de dados através de mapeamento de iniciativas, de entrevistas semi-estruturadas e da análise dessas informações.

A descrição do contexto é fundamental porque é o que traz o caráter de ineditismo para o objeto estudado - a participação digital em momento de crise pandêmica. Neste sentido, a primeira subseção deste capítulo contextualiza a pandemia do Covid-19 no Brasil, com informações sobre a dinâmica federativa em seu enfrentamento, o negacionismo do governo federal e o protagonismo dos governos subnacionais. Ainda que não seja do interesse do trabalho fazer uma descrição extensiva dos acontecimentos, alguns deles são importantes para ilustrar o contexto em que a pesquisa se insere. Sendo um recorte da pesquisa o ano de 2020, são priorizados acontecimentos deste ano para compor esta contextualização.

As fontes de informação da pesquisa: dados quantitativos, com o mapeamento das iniciativas; e entrevistas semi estruturadas. No entanto, estes dados são analisados sobretudo de maneira descritiva e qualitativa. O mapeamento das iniciativas consiste no retrato do fenômeno estudado, e suas delimitações e procedimentos são apresentados na seção 4.2. As entrevistas semi-estruturadas, a partir de algumas iniciativas mapeadas, permitem a compreensão sobre a percepção de secretários(as) municipais em relação ao uso da participação digital no enfrentamento à pandemia, e estão descritas na seção 4.3

4.1 Contextualização da pandemia e do objetivo do estudo

O primeiro caso de Coronavírus no Brasil foi identificado no dia 26 de fevereiro de 2020¹¹. Nesses quase dois meses entre o primeiro registro da doença no mundo e sua confirmação no Brasil, o país teve algumas reações, a nível nacional, similares a de outros países: ações centralizadas por parte do Ministério da Saúde, coletivas de imprensa e propagandas alertando a população sobre os riscos e instruindo cuidados para seu enfrentamento.

¹¹ Informação disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente que a disseminação do coronavírus configurava uma pandemia mundial¹². A classificação enquanto pandemia não é movida pela gravidade da doença, mas pela proporção e rapidez do nível de contágio. Este estágio ameaça toda a população e implica mudanças de estratégias, impulsionando condições extraordinárias de governança (FRENCH; MYKHALOVSKIY; LAMOTHE, 2018).

E ao passo que a comunidade internacional se alarmava com a doença, e esta se espalhava pelo Brasil via transmissão comunitária, o Presidente da República passou a negar a gravidade da pandemia e contrariar orientações e políticas do próprio ministro da saúde, que veio a ser demitido no dia 16 de abril de 2020¹³. Nessa mesma semana, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que governadores e prefeitos poderiam instituir medidas contra a pandemia¹⁴, como regras de isolamento e quarentena, restrição de transportes e circulação em rodovias.

Desde o início da pandemia até o momento em que este texto é escrito (julho de 2022), o Brasil teve quatro ministros da saúde, tendo os três primeiros deixado o cargo por discordâncias com o presidente em relação à conduta da pandemia, e acumula mais de 675 mil mortes. Sendo esta pesquisa concentrada no ano de 2020, são os acontecimentos daquele primeiro ano que influenciaram o clima em que as iniciativas se instauraram. Até 31 de dezembro de 2020, com menos de nove meses de pandemia, o Brasil totalizava 194.976 mortes e 7.675.781, o que colocava o país como o segundo do mundo no número de mortes, atrás apenas dos Estados Unidos.

Em 2020, o presidente defendeu o uso de medicamentos sem eficácia comprovada para o combate ao vírus (ivermectina e hidroxicloroquina), gerou desconfiança em relação às vacinas que estavam sendo desenvolvidas e posteriormente aplicadas no país, declarou que não tomou e que não iria tomar a vacina. Além disso, contrariou medidas indicadas pela OMS, criou um clima de desconfiança em relação à organização, fez diversos pronunciamentos em que diminuía a importância da pandemia e saiu às ruas sem fazer o uso de máscara em locais em que era obrigatório. Todas essas ações, e outras realizadas pelo presidente que indicam seu

¹² Informação disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

¹³ Informação disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52316728>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

¹⁴ Informação disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

negacionismo em relação à pandemia do coronavírus, estão apresentadas no vídeo "Pandemia e Crise da Democracia"¹⁵, realizado pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT-IDDC), por meio de notícias retiradas dos principais jornais brasileiros.

A ausência de coordenação e direcionamento do governo federal, como deveria acontecer dentro de um regime federativo, trouxe o protagonismo para os governos subnacionais. Em temas como fechamento e reabertura de escolas, os governos estaduais estabeleciam seus próprios critérios para as tomadas de decisão e, em alguns casos, conferiam autonomia para os municípios decidirem sobre as escolas municipais. Decisões como fechamento e reabertura de comércio e serviços, ocupação de espaços públicos, transporte, etc., também ficaram a cargo destes municípios.

O cenário era inédito para todas as esferas. No entanto, a ausência de coordenação federal causou dificuldades no estabelecimento de critérios para o enfrentamento à pandemia - ocasionando diferenças marcantes na conduta de cada estado e município. E nesta situação de instabilidade, diversos municípios recorreram à participação da população para tomar as suas decisões. Este é o objeto de investigação dessa dissertação.

4.2 Hipóteses

As três hipóteses centrais deste trabalho investigam a percepção dos secretários sobre os dois principais campos de estudo apresentados, a saber a efetividade da participação e seu uso em momentos de crise. Ambas tentam responder às perguntas de pesquisa propostas na dissertação, que são: (1) Em um momento de catástrofe, agravada pelas crises democrática, sanitária e econômica, qual o papel conferido à participação da população?; (2) Qual é a real motivação e efetividade dessas ações, na percepção dos secretários(as) municipais responsáveis por sua implementação?; e (3) Qual o papel conferido às tecnologias digitais de participação durante a pandemia, e quais limitações e riscos são percebidos pelos secretários(as) municipais?

A primeira hipótese está relacionada à motivação dos gestores públicos ao estruturar iniciativas de participação da população, e relaciona-se com as discussões sobre objetivos da participação e também com a segunda pergunta de pesquisa. Essa hipótese foi elaborada a partir tanto da literatura sobre expectativas da participação como democratizante e capaz de conferir legitimidade às decisões governamentais (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; SMITH ET AL., 2021), mas também a partir de uma leitura sobre o cenário dos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia.

¹⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yfwFjxOniE>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

Com o descaso do governo federal, conforme já apontado nesta dissertação, e com diretrizes amplas de governos estaduais em muitos setores, municípios tiveram que tomar decisões, muitas vezes impopulares, sobre condutas no enfrentamento à pandemia. Envolver a população, neste momento, tem um custo e pode não ser prioridade, como apontado por Curato (2019). No entanto, dividir a responsabilidade de decisões com a população pode ser benéfico para governos.

H1: A motivação dos secretários municipais em fazer processos participativos está relacionada ao aumento da legitimidade dos governos.

A segunda hipótese se relaciona ao debate sobre efetividade da participação, concentrando-se especificamente na análise sobre a capacidade da participação de aprofundar práticas democráticas e a influência da participação na real ação governamental. Além disso, conecta-se com a primeira pergunta de pesquisa. A hipótese é de que, em momentos como a pandemia, em que se há o caráter emergencial do contexto e inédito das políticas públicas enquanto respostas, a participação se concentra em pesquisas de diagnóstico sobre os problemas ou avaliação de medidas tomadas pelo poder público – em caráter mais consultivo do que decisório. O mapeamento pode fornecer dados para essa análise, mas a entrevista é necessária para sua confirmação.

H2: As iniciativas de participação em caráter emergencial são sobretudo de avaliação/diagnóstico, e os resultados da participação são considerados no processo de decisão – mas não geram decisões em si.

Por fim, a terceira hipótese traz a centralidade para o aspecto digital das iniciativas de participação. Sendo o contexto do estudo a pandemia do Covid-19, em que medidas de isolamento e distanciamento social foram impostas, as iniciativas de participação tiveram que ser transpostas para ambientes digitais. A literatura sobre participação digital já contava com uma série de exemplos no Brasil, e a pandemia torna propício que se analisem algumas questões sobre este formato de participação.

Especificamente, investiga-se como o uso da internet foi percebido pelos secretários(as) municipais, e se as discussões apresentadas pela literatura são centrais para a gestão pública, e se afetam as decisões e percepções dos servidores públicos. A terceira hipótese supõe que há uma distância entre estes dois campos, e que apenas a exclusão digital foi tida como um possível risco da participação durante a pandemia às democracias.

H3: A internet foi tida como aliada durante a pandemia, apesar de apresentar limitações à participação. Os gestores públicos preocupam-se apenas com a exclusão digital, e os demais riscos da internet à democracia mencionados pela teoria não estão no centro das preocupações.

4.3 Métodos de pesquisa

4.3.1 Mapeamento das iniciativas

Com o objetivo de analisar a participação digital em prefeituras brasileiras em meio a pandemia, fizemos um levantamento das iniciativas realizadas durante o ano de 2020. O mapeamento deu-se com base em pesquisa no portal de busca *Google*, através da combinação da palavra “prefeitura” e palavras-chave selecionadas para trazer os temas abordados¹⁶. A escolha pelo *Google* se dá por este ser o principal motor de busca no Brasil (ARRUDA; LEÃO, 2021; STABILE ET AL., 2019). De acordo com Stabile et al. (2019), uma das possibilidades de análise dos dados gerados a partir de buscas no *Google* é a análise textual do conteúdo encontrado no momento da coleta.

Foram consideradas as primeiras dez páginas de exibição de resultados (*Search Engine Results Page*). No total, foram 30 combinações de palavras, totalizando 300 páginas de visualização de resultados de busca, o que resultou em 3.000 links avaliados. A pesquisa deu-se entre os dias 13 de março e 11 abril de 2021. Ao final, 104 iniciativas corresponderam aos critérios de busca e foram analisadas, configurando o corpus do artigo. A tabela abaixo mostra os termos utilizados, e as combinações consideraram um termo de cada coluna.

TABELA 2: Palavras-chave para combinação e busca no portal *Google*

Palavra-chave 1	Palavra-chave 2	Palavra-chave 3	Palavra-chave 4
prefeitura	covid-19	consulta pública	participação
	coronavírus	audiência pública	deliberação
	pandemia	conselho	
		iniciativa	
		experiência	

FONTE – Elaboração própria.

Os conselhos municipais foram incluídos na pesquisa por serem compreendidos como importantes mecanismos de participação social. No que diz respeito à sua institucionalidade por parte das prefeituras, como é critério para este estudo, consideramos estes mecanismos como órgãos estatais especiais, e assim entendemos que seu vínculo governamental é o executivo municipal.

¹⁶ A escolha por este método para o mapeamento se inspira em Fariniuk (2020), que fez um mapeamento das ferramentas digitais utilizadas por cidades brasileiras na adaptação à pandemia, com base no conceito de *smart city*.

A escolha de não incluir palavras relacionadas à natureza digital das iniciativas de participação deu-se porque, no cenário de distanciamento, esperava-se que a grande maioria das iniciativas fosse digital. Foi encontrada apenas uma iniciativa que atendia aos demais critérios (realizada por prefeituras no ano de 2020 e relacionada ao enfrentamento à pandemia), mas que não atendia ao caráter digital. Essa iniciativa foi realizada no final de março de 2020 em São Pedro da Aldeia (RJ), e consistia uma reunião presencial entre a Secretaria de Educação, Conselho Municipal de Educação, CACS-FUNDEB, SEPE Costa do Sol e Conselho Municipal de Alimentação Escolar, tratando de alternativas para reduzir o impacto da pandemia na Rede de Ensino. Ela foi descartada e não considerada no corpus.

Para cada experiência que atendia plenamente aos termos de busca, levantamos o seguinte conjunto de características: cidade/estado; mês de realização; modalidade do mecanismo de participação (ex.: consulta pública, audiência pública, conselho, comitê); temática do processo; órgãos envolvidos na iniciativa; caráter da participação (aprovação/tomada de decisão, diagnóstico/avaliação, orientação/recomendação, discussão e prestação de serviço); quem pôde participar; população do município; e partido, gênero e reeleição dos prefeitos(as). A Tabela 3 detalha estas características e a justificativa para a sua inclusão.

Tabela 3: Variáveis do mapeamento de iniciativas

Variável	Justificativa
Cidade/Estado	Dado sobre a iniciativa
Mês de realização	Dado sobre a iniciativa
Modalidade	Identificar o tipo de IP: consulta pública, audiência pública, conselho ou comitê.
Temática	Sendo um estudo sobre um momento atípico, o objetivo de levantar a temática relaciona-se com compreender quais questões estavam sendo mais colocadas para participação no momento de enfrentamento à pandemia.
Órgãos envolvidos	Estudos anteriores sobre participação apontam maior tradição de IPs em algumas áreas específicas, como a saúde e a assistência social (AVRITZER 2006; 2008).
Caráter da participação	Uma das hipóteses deste estudo investiga o caráter da participação, e isso está associado também às discussões na literatura sobre a efetividade da participação, conforme apresentado por exemplo por Arnstein (1969) e Fung (2006).

Participantes	Compreender se a participação é aberta para qualquer cidadão, ou restrita à representantes específicos ou uma amostra. Fung (2006) e Pires et al (2011) trazem essa variável em suas análises sobre efetividade da participação.
População do município	Dado demográfico. Estudos como Avritzer (2010) consideraram apenas municípios de médio e grande porte. Aqui, o objetivo foi entender como a participação se manifesta ao comparar municípios de grande porte com os demais - os municípios de médio e pequeno porte.
Partido do(a) prefeito	Partido ao qual o prefeito ou prefeita do município estava filiado durante o ano de 2020. Este dado foi utilizado para investigar se havia alguma tendência partidária.
Gênero do(a) prefeito	Gênero do prefeito ou prefeita do município, a fim de levantar possíveis estudos sobre gênero da liderança e participação social.
Prefeito(a) eleito em 2020	Dado utilizado para investigar quais dos prefeitos e prefeitas foram reeleitos em 2020 e quais tiveram um candidato de seu partido reeleito.

FONTE - Elaboração própria

É importante destacar que, por a pesquisa ser realizada a partir de um portal de buscas, é possível que haja algum viés relacionado aos resultados que o portal entrega¹⁷. Embora faltem evidências convincentes sobre a existência de bolhas de filtro (*filter bubbles*) em portais de pesquisas (BRUNS, 2019)¹⁸, a falta de transparência sobre como os resultados são disponibilizados pelas páginas, além dos efeitos dos algoritmos de relevância (PASQUALE, 2017) que selecionam a ordem em que aparece o conteúdo, tornam necessário declarar que a pesquisa não está isenta destes possíveis vieses.

O algoritmo do Google, assim como de outras plataformas digitais, é secreto por motivos comerciais, e constantemente atualizado (ARRUDA; LEÃO, 2021; STABILE ET AL., 2019). Sendo assim, não há como afirmar qual a maneira que eles operam e como isso pode afetar a coleta da pesquisa. A disponibilidade de poucas técnicas para a coleta de dados sobre os resultados de pesquisa também dificultam análises sobre a indexação dos resultados (STABILE ET AL., 2019).

¹⁷ Cabe destacar que a busca por todas as combinações foi realizada a partir do mesmo computador e da mesma localização, em São Paulo (SP).

¹⁸ Bruns (2019) menciona três pesquisas realizadas em países diferentes que sugerem não haver diferenças representativas entre os resultados apresentados por buscas no Google realizadas por diferentes computadores. Ver: Nechustai and Lewis (2019), Krafft, Gamer e Zweig (2018) e Haim, Graefe e Brosius (2018).

Diferentes pesquisadores realizaram experimentos para tentar compreender a atuação dos algoritmos do Google e identificar seus efeitos, porém estes são pouco conclusivos. Hannak et al. (2013) identificaram, a partir de experimentos realizados, que o histórico de pesquisa do usuário não revelava personalização dos conteúdos nas páginas de resultado do Google - no entanto, o grupo afirma que o algoritmo da plataforma combina diferentes variáveis, portanto essa pesquisa pode não ser conclusiva.

Arruda e Leão (2021) tentam corrigir este experimento, não isolando variáveis, e também chegam a resultados pouco conclusivos. Realizam 7 buscas com 5 usuários, comparando os resultados na primeira página do Google para cada usuário. As análises indicaram personalização de alguns resultados de busca, consistindo majoritariamente no reordenamento de links, e pouco na exibição ou ocultação de links. Para 2 das 7 buscas, não houve personalização de resultados - os links apareceram para todos os usuários, e na mesma ordem.

Os experimentos acima apresentados consideraram apenas a primeira página de resultados do Google. Como essa dissertação olhou as dez primeiras páginas, é possível que este viés de reordenamento tenha desaparecido. Em suma, não há como afirmar que a pesquisa esteve sujeita a vieses - e tampouco que não esteve.

Métodos alternativos para o levantamento de iniciativas apresentavam limitações que prejudicariam o trabalho ou não atenderiam a seus objetivos, e por isso foram descartados. Por exemplo, a delimitação de um recorte específico fugia dos objetivos da pesquisa, que não é identificar se há ou não participação em determinados municípios, mas levantar casos de participação.

Ciente destas configurações, a pesquisa não assume a pretensão de fazer um mapeamento de todas as iniciativas de participação que possam ter ocorrido em 2020, e tampouco fazer inferências causais ou produzir análises estatísticas sobre o cenário da participação do Brasil. Os municípios levantados podem não ser os únicos que realizaram processos participativos digitais durante 2020, assim como a ausência de determinados municípios deste mapeamento não significa que eles não tenham feito nenhuma iniciativa, e as análises feitas nesta dissertação consideram somente o corpus mapeado. Cabe destacar, no entanto, que os dez entrevistados, ao serem questionados sobre outras iniciativas de participação realizadas no período, mencionaram apenas algumas que já estavam contempladas no mapeamento.

4.3.2. Entrevistas semi-estruturadas

Após este levantamento, foram selecionadas algumas das experiências para a realização de entrevistas semi-estruturadas com os(as) secretários(as) municipais que estavam envolvidos no projeto. O objetivo das entrevistas era compreender a percepção destes entrevistados sobre a efetividade da participação, a estruturação do processo, o papel que as iniciativas tiveram na pandemia e o papel que a internet e o meio digital têm na participação e na democracia.

Na pesquisa qualitativa, diferentemente da quantitativa, tipicamente não se deve buscar proporcionalidade na seleção da amostra para a realização de entrevistas, dado que o objetivo não é desenhar inferências causais ou buscar uma amostra estatisticamente representativa (SALMONS, 2015). A seleção de entrevistados é feita intencionalmente, de acordo com as necessidades do estudo (COYNE, 1997). Para atingir propósitos teóricos do estudo, são escolhidos participantes que contribuam com ideias que possam avançar na compreensão sobre a teoria, portanto que possuam características e experiências que possam acrescentar ao pesquisador neste entendimento (MASON, 2002).

De acordo com Miles e Huberman (1994, p. 29), o pesquisador quer ver diferentes instâncias de princípios teóricos, em diferentes momentos, em diferentes lugares, com diferentes pessoas, então a preocupação dos pesquisadores qualitativos é com as condições sob as quais o constructo ou teoria opera, não com a generalização das descobertas para outros cenários. (SALMONS, 2015, p. 135).

Nesta dissertação, a seleção de entrevistados deu-se considerando a relevância da temática, a partir das informações previamente disponíveis sobre as experiências participativas, diversidade dentre as formas de participação - especificamente, experiências de consulta pública e de consideração das deliberações de conselhos municipais, a fim de coletar impressões sobre as diferentes formas de participação -, além de acesso, disponibilidade e interesse dos entrevistados em contribuir de maneira voluntária com a pesquisa.

Este formato de escolha dos entrevistados pode ser denominado de amostra intencional, que seria:

A seleção de participantes ou fontes de dados a serem usados em um estudo, com base em sua prevista riqueza e relevância de informações em relação às questões de pesquisa do estudo. Riqueza e relevância incluem fontes cujos dados presumivelmente contestam, e não apenas confirmam, o pensamento de um pesquisador sobre as questões de pesquisa, e portanto devem fazer parte da amostra (YIN, 2016, p. 271).

Em abril de 2021 foi realizada uma entrevista piloto com o então secretário de Educação de Mogi das Cruzes/SP. O secretário havia assumido poucas semanas após o prefeito eleito na gestão 2021-2024, e organizou uma consulta pública junto à comunidade escolar para o retorno das atividades presenciais nas escolas. Pela relevância desta experiência e semelhança com casos levantados no mapeamento, foi escolhida como teste - e o material foi descartado por não encaixar no escopo deste trabalho, que analisa apenas as experiências de 2020. Nesta experiência, o roteiro de entrevistas foi testado e validado e calculou-se o tempo estimado para as entrevistas.

Foram realizadas dez entrevistas virtuais entre os meses de janeiro e maio de 2022, totalizando 415 minutos de diálogo. A busca por entrevistados e realização de entrevistas foi encerrada quando se atingiu a saturação teórica, momento em que percebe-se que as falas dos diferentes entrevistados não trazem mais elementos novos, que não tenham surgido nas entrevistas realizadas anteriormente, e portanto não há expectativa de identificação de novos elementos em entrevistas que contribuem à discussão feita no trabalho (PIRES, 2014; MINAYO, 2014).

A Tabela 4 apresenta informações sobre as entrevistas realizadas. Os entrevistados estão identificados pelo cargo que ocupavam durante o ano de 2020, especificamente no período da realização da iniciativa analisada. Ao longo da dissertação, as contribuições de cada participante serão identificadas através deste cargo, por isso é importante ressaltar que não corresponde a pessoa que ocupa o cargo no momento em que a dissertação é escrita. Hoje alguns deles continuam no mesmo cargo e outros não.

Tabela 4: Entrevistas realizadas

Município	Pessoa entrevistada	Data da entrevista	Duração da entrevista
Recife (PE)	Secretário Executivo da Primeira Infância (2020)	28/01/2022	47 minutos
Porto Velho (RO)	Secretária Municipal de Assistência Social (2020)	28/01/2022	80 minutos
Poços de Caldas (MG)	Secretário Municipal de Saúde (2020)	07/02/2022	42 minutos
Mogi das Cruzes (SP)	Secretária Municipal de Educação (2020)	08/02/2022	40 minutos
Campina Grande (PB)	Secretário Municipal de Educação	10/03/2022	23 minutos

	(2020)		
Sobral (CE)	Secretário Municipal de Educação (2020)	23/03/2022	40 minutos
Caraguatatuba (SP)	Secretária Municipal de Educação (2020)	30/03/2022	36 minutos
Canaã dos Carajás (PA)	Secretária Municipal de Educação (2020)	06/05/2022	31 minutos
Londrina (PR)	Secretária Municipal de Educação (2020)	20/05/2022	36 minutos ¹⁹
Santos (SP)	Secretária Municipal de Educação (2020)	30/05/2022	40 minutos

FONTE - Elaboração própria

Cabe mencionar que duas entrevistas contaram com a participação de outros membros da Secretaria, para além do(a) secretário(a). Em Poços de Caldas, o secretário de Saúde convidou outras pessoas para a conversa. Foi possível identificar a secretária Adjunta de Saúde, uma pessoa da área de comunicação e uma pessoa da área de vigilância epidemiológica. A razão para a participação dessas pessoas foi que o secretário poderia não se lembrar de alguns detalhes, e em alguns momentos ele pediu que elas respondessem algumas perguntas. No entanto, os trechos utilizados nesta dissertação foram de falas do próprio secretário.

Em Caraguatatuba, a secretária de Educação usou a mesma justificativa, de complementar detalhes que não lembrava, para a participação da assessora de comunicação da Secretaria. Porém, esta apenas confirmou algumas informações, e não falou durante a entrevista - e os trechos aqui apresentados também são somente de falas da secretária.

As entrevistas foram realizadas à distância, através da plataforma de videoconferência Zoom. O convite aos entrevistados foi feito a partir de contato direto através de telefone fixo da Secretaria, endereço de e-mail institucional ou redes sociais de relacionamento profissional, como o LinkedIn, ou por meio de relacionamentos pessoais e profissionais e indicação de conhecidos. Sendo o objeto do estudo as iniciativas digitais de participação, era de se esperar que os entrevistados não apresentassem dificuldades no uso de ferramentas para a realização de entrevistas *online*, risco que poderia existir, conforme apontado por Salmons (2015).

¹⁹ A entrevista com a secretária Municipal de Educação de Londrina foi interrompida, aos 18 minutos, para uma entrevista que ela precisou conceder. Ao retomar a conversa, tínhamos poucos minutos antes de sua próxima agenda, e não foi possível abordar todos os pontos desejados no roteiro.

Uma dificuldade que poderia se apresentar nesta pesquisa é o acesso e o estabelecimento de relacionamento com os entrevistados, por ocuparem cargos de secretariado - o que poderia acarretar tanto em dificuldade de agenda ou desinteresse em contribuir com a pesquisa, quanto em dificuldades interpessoais na comunicação durante a entrevista. As primeiras questões apontadas justificam a realização de entrevistas espaçadas durante um período de mais de três meses, a fim de conciliar as agendas de todos os interessados. Quanto à relação com os entrevistados, foram utilizadas técnicas de construção de conexão com o entrevistado (*rappor*t), pesquisa prévia de sua trajetória, adaptação de linguagem e cordialidade na apresentação pessoal e nos agradecimentos, conforme sugerido por Harvey (2011) em um artigo sobre estratégias para a condução de entrevistas com membros da elite.

A escolha pelo método de entrevistas semi-estruturadas deu-se por configurar uma abordagem flexível em que as perguntas podem ser antecipadas e alteradas, ou mesmo podem emergir a partir de assuntos abordados pelos entrevistados (COUGHLAN, 2009). Nesta pesquisa, o formato é apropriado por permitir que a complexidade e o ineditismo do objeto da conversa sejam explorados de maneira mais produtiva.

A metodologia do estudo, assim como o roteiro de perguntas e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foram aprovados pela Plataforma Brasil, no parecer 5.186.662, em 22 de dezembro de 2021. O roteiro e o TCLE estão disponíveis, respectivamente, nos Anexos I e II.

Previamente às entrevistas, foi realizada uma pesquisa sobre a formação da pessoa entrevistada, atuação e aparição em notícias relacionadas à iniciativa participativa, a fim de contribuir com a fluidez da conversa. A análise das entrevistas foi feita a partir da técnica de análise de dados qualitativos.

A pesquisa qualitativa, na administração pública, utiliza múltiplos métodos e estratégias de pesquisa, considera o contexto como um dos principais aspectos da pesquisa, e é fundamentalmente interpretativa (GODOY; BRUNSTEIN, 2020). No caso deste estudo, bebe-se desta literatura da Administração Pública por reconhecer que o objeto estudado poderia ter um olhar tanto da Ciência Política quanto da Administração Pública. Assim, adotam-se os métodos de coleta de dados sobre as iniciativas mapeadas e as entrevistas semi-estruturadas com os gestores públicos; o contexto da pandemia é descrito como fundamental para originar as iniciativas de participação e também para determinar o caráter digital das mesmas; e a análise qualitativa visa, mais do que descrever, interpretar os dados levantados.

Seguindo o planejamento de Yin (2016), a análise foi realizada em cinco etapas: 1) compilação do conjunto de dados; 2) decomposição dos dados; 3) recomposição, para que os

dados sejam mais interessantes para os objetivos da pesquisa; 4) interpretação dos dados; 5) conclusão. As etapas não são necessariamente sequenciais, podendo alternar-se ao longo do processo, e todas são orientadas pelas perguntas de pesquisa estabelecidas anteriormente. A transcrição foi feita manualmente, e utilizou-se o software de análise de dados QDA Miner, sobretudo nas etapas 1, 2 e 3.

A análise é realizada através de método indutivo, cujo propósito é permitir que achados de pesquisa possam emergir de temas significativos, dominantes ou frequentes, a partir dos dados brutos (THOMAS, 2003).

A fim de aproximar o estudo aos princípios de validade, que na pesquisa qualitativa exigem uma compreensão mais ampla relacionada à transparência metodológica (PAIVA JR.; LEÃO; MELLO, 2011), a Tabela 5 apresenta os códigos utilizados na codificação das entrevistas, assim como as suas categorias macro.

Tabela 5: Codificação das entrevistas

Categoria macro	Código
Carreira	Trajétoria profissional
	Posição atual
Histórico município	Histórico de participação
Iniciativa de participação	Motivação
	Contexto
	Caráter da participação
	Divulgação
	Engajamento
	Participantes
	Interação entre os participantes

	Conhecimento prévio dos participantes
	Dados dos participantes
	Referências
	Plataforma utilizada
Resultado da participação	Expectativa prévia do resultado
	Informações obtidas
	Efeito
	Devolutiva aos participantes
Atores	Atores envolvidos
	Envolvimento da liderança
	Resistência de atores
Participação Digital	Processo digital
	Exclusão digital
	Ações não-digitais
Percepções da participação	Objetivos da participação
	Participação na pandemia
Conselho	Relação com o conselho
	Conselheiros e população
Outras formas de participação	Comitê
	Outros

FONTE - Elaboração própria

Por fim, este estudo fez uso da técnica de validade comunicativa ou transacional, que consiste na apresentação dos resultados a alguns participantes entrevistados, e identificação do significado destas análises para eles (PAIVA JR.; LEÃO; MELLO, 2011). A obtenção de concordância ou consentimento dos entrevistados é o que indica a validade do método de pesquisa e das análises realizadas a partir dos dados obtidos. Anotações sobre esta etapa da pesquisa estão descritas na próxima seção.

4.3.3. Validação dos resultados

A validade na pesquisa qualitativa é um aspecto importante para a determinação de que o estudo está de acordo com aquilo que se propõem a estudar. Isso é dizer que a validade pode ser entendida enquanto

adequação epistemológica entre os propósitos da pesquisa e os instrumentos utilizados para identificar o fenômeno sob investigação. Refere-se, assim, à capacidade dos construtos analíticos criados e/ou empregados em traduzirem o conceito, a teoria ou simplesmente o fenômeno que se deseja apreender. (SAMPAIO E LYCARIÃO, 2021, p. 110).

Este estudo escolheu o método denominado validade transacional, ou comunicativa, para validar as entrevistas semi-estruturadas realizadas com os secretários e secretárias municipais. Retomando o que foi apresentado no capítulo 4, este método consiste na apresentação dos resultados para o público entrevistado, e a concordância deles configura a validação das análises empregadas (PAIVA JR.; LEÃO; MELLO, 2011).

Para tanto, foi realizada no dia 01 de junho de 2022 uma reunião com alguns dos entrevistados, a saber: a secretária de Educação de Mogi das Cruzes; a secretária de Educação de Santos; o secretário de Educação de Campina Grande; e o secretário executivo da Primeira Infância do Recife²⁰. A reunião foi realizada através da plataforma de videoconferência Skype e teve duração de 30 minutos.

Na conversa, foram apresentadas as perguntas da pesquisa, alguns dados sobre o mapeamento e os resultados e conclusões obtidos a partir das entrevistas semi-estruturadas. Após esta explanação, os entrevistados foram instigados a dizer suas percepções sobre o que tinham escutado, e se as análises correspondiam ao cenário que eles enxergavam. Todos os

²⁰ Este participante obteve problemas de conexão durante a apresentação, e não conseguiu participar até o fim da reunião. Ele solicitou o envio da apresentação e enviou os seus comentários através do WhatsApp.

participantes indicaram concordância com os resultados apresentados, e validaram as análises realizadas. A transcrição de suas falas está disponível no Anexo III, ao final deste trabalho.

Cabe destacar também que houve menções à importância da pesquisa, por registrar iniciativas que foram feitas em um momento de falta de orientação, e que podem ser úteis para a continuidade do enfrentamento à pandemia e outras situações de participação. Além disso, o secretário de Educação de Campina Grande destacou que a pesquisa faz jus em apresentar as limitações ainda existentes da participação digital, mas ressalta que o método foi muito importante no enfrentamento à pandemia e que estratégias de contornar esses desafios deveriam receber atenção.

Além disso, os participantes destacaram a importância de relatos e pesquisas sobre as experiências que viveram em 2020 e as iniciativas implementadas, para servirem de aprendizado e guia para situações análogas.

"o cenário é diferente, de uma forma muito mais leve, mas essa onda vem de novo numa crescente. E a gente agora já não tem mais aquela surpresa né? A gente já tem um depósito via plataformas, a gente já tem como lidar com tudo isso, né? Essa comunicação com os alunos que não podem estar presente em sala de aula, já foram pensadas anteriormente, vivenciadas, e hoje a gente já não tem mais aquela angústia de como manter o vínculo" (Secretária de Educação de Santos).

Em suma, a reunião indicou que este trabalho atende aos critérios de validade propostos pelo método de validade transacional/comunicativa.

5. Mapeamento das iniciativas e análise

5.1 Distribuição regional das iniciativas

Após a realização do levantamento de iniciativas de participação digital no enfrentamento à pandemia, conforme descrito no capítulo anterior, foram encontradas 104 iniciativas, distribuídas em 19 estados, de todas as regiões. Os estados que não aparecem no mapeamento são Amapá, Amazonas, Goiás, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins. O Distrito Federal não está contemplado dado que foram analisadas as iniciativas municipais e o governo distrital costuma ser contabilizado junto com os governos estaduais.

A maior concentração de iniciativas está no Estado de São Paulo (41), seguido pelo Rio de Janeiro (16) e Paraná (10). Seis estados tiveram apenas uma iniciativa. A tabela abaixo mostra a distribuição de iniciativas por estado.

Tabela 6: Iniciativas por Unidade Federativa (UF)

Estado (UF)	Quantidade de iniciativas
SP	41
RJ	16
PR	10
RO	5
RS	5
SC	4
BA	3
MG	3
PA	3
MA	2
PB	2
PE	2
RN	2
AC	1
AL	1
CE	1
ES	1
MS	1
MT	1

FONTE – Elaboração própria.

É possível observar uma predominância de iniciativas no Sudeste. Os quatro estados tiveram pelo menos uma iniciativa, e juntos somam 61 iniciativas (58,65% do total). O Sudeste é a região com a maior população, mas em termos de número de municípios tem apenas 29,95%

do país. O Sul também teve iniciativas nos três estados, e estas somam 19. Foram encontradas 13 iniciativas no Nordeste, nove no Norte e duas no Centro-Oeste.

As iniciativas levantadas são de 72 diferentes municípios, sendo que São Paulo/SP teve oito iniciativas, Rio de Janeiro/RJ teve cinco e Porto Velho/RO, quatro. Em alguns dos municípios, como é o caso de Canoas/RS, com três iniciativas, a página encontrada a partir da metodologia de buscas no portal *Google* apresentava uma série de experiências de participação social, e a partir deste compilado, selecionamos as que atendiam aos critérios deste estudo.

A fim de avaliar o porte dos municípios onde ocorreram as iniciativas, escolhemos como critério a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da legislação brasileira sobre cidades de grande porte: as que possuem mais de 100 mil habitantes. Avritzer (2010) utiliza a marca de 100 mil habitantes como critério para comparar a participação em conselhos municipais, no entanto seleciona apenas os de grande e médio porte, desconsiderando municípios de pequeno porte. Em seu estudo, feito a partir de uma seleção de casos, demonstra que a estrutura organizacional dos conselhos parece ser semelhante nos dois grupos, mas que há diferenças no efeito deliberativo dos conselhos nas capitais e nas cidades de porte médio.

Aqui, não analisamos as mesmas variáveis de Avritzer (2010) para todas as iniciativas levantadas, mas utilizamos o corte populacional entre municípios com mais e menos de 100 mil habitantes, considerando também os municípios de pequeno porte. O objetivo da variável populacional é identificar se os mecanismos de participação que compõem o mapeamento são os mesmos nas cidades de grande ou pequeno e médio porte. A identificação daquelas que são capitais e das demais também é feita no estudo.

Consideramos o dado de população do Censo 2010 e também a população estimada pelo IBGE para 2020. Como o critério de análise diferencia os municípios com mais ou menos de 100 mil habitantes, identificamos se havia variação na categorização da nossa amostra comparando as duas fontes de dados e encontramos que dois dos municípios, Itaperuna/RJ e São Pedro da Aldeia/RJ, passaram a ter mais de 100 mil habitantes com os dados de população estimada de 2020. Sendo assim, classificamos estes dois municípios no grupo de mais de 100 mil habitantes para o estudo.

Foram mapeadas 75 iniciativas nos municípios de grande porte, e 29 iniciativas nos demais municípios. Portanto, identificamos que estudos que olham apenas para os maiores municípios do país podem ter limitações por não abarcar pouco mais de 1/4 (27,99%) das iniciativas existentes no país. Cabe destacar também que o primeiro grupo, das 75 iniciativas em municípios com mais de 100 mil habitantes, é composto por 46 municípios, e tem uma

média de 1,6 iniciativas por município. O grupo com menos de 100 mil habitantes é de 26 municípios, com média de 1,3 iniciativas por município.

No que diz respeito às capitais, 28 iniciativas estão distribuídas em 12 capitais. Este valor corresponde a 26,92% das iniciativas levantadas, mas as 12 capitais são apenas 16,67% dos 72 municípios apresentados no mapeamento. Portanto, as capitais apresentaram uma média acima das demais cidades, sendo 2,3 iniciativas por capital em contraposição à média de 1,3 ocorrências nos demais municípios.

Além do número de iniciativas e sua média por município, é notável uma diferença no tipo de iniciativa realizada em cada grupo. A Figura 2 apresenta as quatro modalidades de iniciativas levantadas - consulta pública, audiência pública, comitê e conselho - e a distribuição de iniciativas, diferenciando aquelas que foram realizadas em municípios de grande porte (mais de 100 mil habitantes) das demais.

Modalidade das iniciativas por população

Dados do Censo 2010

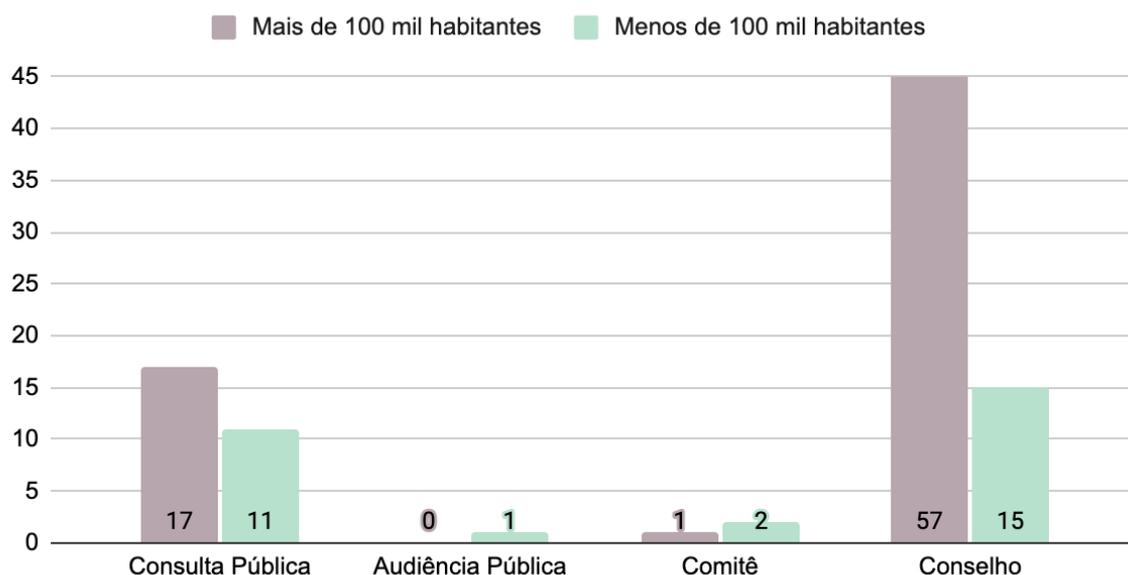


FIGURA 2 – Modalidade das iniciativas por população

FONTE - Elaboração própria.

A partir da Figura 2, observa-se que há uma diferença entre os dois grupos populacionais em relação à distribuição das iniciativas por modalidade. No grupo de municípios de grande porte há uma proporção maior de conselhos do que de outras modalidades de participação (76,00%), enquanto nos municípios com menos de 100 mil habitantes, os conselhos são 51,72% das iniciativas, pouco mais que a metade. A proporção de consultas públicas neste segundo

grupo é elevada (37,93%), enquanto no primeiro grupo corresponde a 22,67%. Esta observação pode indicar uma mudança no padrão de modalidades de IPs nos municípios - o que precisaria ser confirmado por pesquisas com outras metodologias - e reforça o argumento de que pesquisas que não olham para municípios de pequeno e médio porte podem apresentar limitações.

5.2 Perfil da gestão dos municípios

Buscando ainda caracterizar os municípios que apresentaram alguma iniciativa de participação no mapeamento realizado, analisamos três características sobre o perfil do(a) prefeito(a) do município: o partido, o gênero e o resultado das eleições de 2020, para o mandato que se iniciou em 2021.

Dentre as 104 iniciativas analisadas, 30,77% estavam distribuídas em 18 municípios cujo prefeito pertencia ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em segundo lugar vem o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (14,42% em 14 municípios), seguido pelo Partido Progressistas (PP) (6,73% em 5 municípios) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) (5,77% em 4 municípios).

Ao analisar a proporção de municípios governados por cada partido nesta mesma gestão (2017-2020), vê-se que o PSDB detinha o segundo maior número de prefeituras (800), correspondendo a 14,39% dos municípios. Em primeiro lugar, vem o MDB com 18,90% dos municípios dessa gestão. Há, portanto, uma reversão das duas primeiras posições quando comparamos os dados eleitorais e este levantamento. O PP governava em 8,97% dos municípios, e o PSB em 7,37%.²¹

Interessante também é notar a inclinação destes partidos. Os três primeiros colocados em números de iniciativa neste mapeamento (PSDB, MDB e PP) não são partidos do campo da esquerda, de acordo com classificação de Maciel, Alarcon e Gimenes (2017).

Em relação ao gênero do(a) prefeito(a), identificou-se que, dentre as iniciativas levantadas, apenas 5,77% estão em municípios cujas prefeitas são mulheres. Estas iniciativas estão distribuídas em quatro municípios: Sorocaba/SP, com três iniciativas, e Andirá/PR, Icém/SP e Jarinu/SP com uma iniciativa cada. A pesquisa Perfil das Prefeitas no Brasil (2017-2020), do Instituto Alziras, aponta que 12,00% das prefeituras, neste período, eram governadas

²¹ Dados levantados pela Patri e Datapedia. Disponível em: <https://datapedia.info/patri-eleicoes-2020/perfil-prefeitos-2016>. Acesso em 2 de fevereiro de 2022.

por mulheres. A Figura 3 faz a comparação da porcentagem de iniciativas no mapeamento e a proporção de prefeitas eleitas de acordo com a pesquisa Perfil das Prefeitas no Brasil.

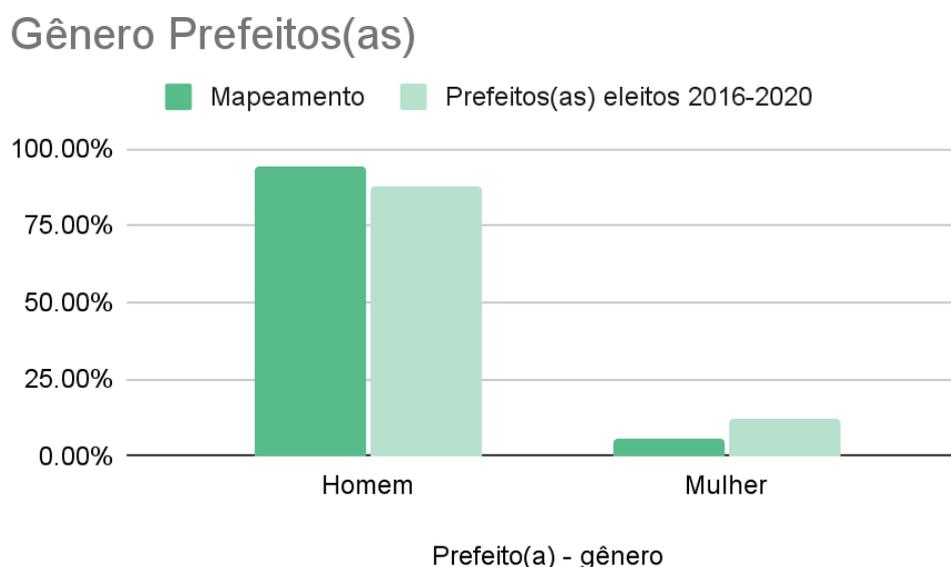


FIGURA 3 – Proporção de iniciativas de acordo com o gênero do(a) prefeito(a) do município em comparação ao gênero do(a) prefeito(a) eleito(a) na gestão

FONTE - Elaboração própria.

Por fim, a última característica analisada em relação à gestão do município é o resultado das eleições municipais em 2020, a fim de compreender se os(as) prefeitos(as) que apareceram nas iniciativas foram reeleitos em 2020 ou apoiaram algum candidato que foi eleito. Esta variável se demonstrou relevante sobretudo porque o ano deste recorte, 2020, foi um ano eleitoral. Esta análise foi realizada apenas com intuito exploratório, mas pesquisas futuras que olhem para municípios que fizeram iniciativas de participação e municípios que não fizeram podem analisar a correlação entre reeleição e participação social.

O número de iniciativas em cidades em que o(a) prefeito(a) é reeleito em 2020 empata com o número em cidades em que outro(a) candidato(a) é eleito(a), e a proporção de iniciativas por município tem uma pequena variação. Nos municípios em que o prefeito(a) é reeleito (31), a média é de 1.5 iniciativas por município; nos municípios em que outro candidato é eleito (34), essa proporção é de 1.4. No Brasil, a taxa de prefeitos reeleitos em 2020 foi de quase 30%²².

Ao somar com as oito iniciativas de cidades em que o(a) candidato(a) apoiado(a) por quem ocupa a Prefeitura é eleito(a) em 2020, chega-se a um índice de 53,85% das iniciativas. Essa informação é interessante por indicar a possibilidade de estudos que visem compreender

²² Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

a participação social como uma variável na reeleição de prefeitos, ou na continuidade de governos por estes apoiados.

Acompanhando esta justificativa, as três variáveis apresentadas nesta seção têm como objetivo detalhar o perfil do município, por entender que o contexto e o ambiente institucional são relevantes na análise da participação social (PIRES ET AL., 2011), e podem sugerir possíveis aprofundamentos para pesquisadores que queiram abordar a participação a partir de características do prefeito ou prefeita. Mais à frente, no capítulo 6, será abordada a importância atribuída pelos pesquisadores ao envolvimento dos prefeitos nas iniciativas de participação.

5.3 Modalidades de participação

Ainda que a participação digital já contasse com experiências de consulta pública consolidadas no Brasil, a predominância neste levantamento que considera o enfrentamento à pandemia foi das atividades dos conselhos municipais, que migraram para o meio virtual e continuaram realizando deliberações, aprovações e orientações aos executivos municipais. Estas atividades representam 72 iniciativas (69,23% do total encontrado), enquanto foram 28 consultas públicas (26,92%), três iniciativas relacionadas à participação da população em comitês de enfrentamento ao coronavírus (2,88%) e uma audiência pública (0,96%). A Tabela 7 traz estas informações.

Tabela 7: Modalidade do mecanismo de participação

Mecanismo de participação	Quantidade de iniciativas	Proporção de iniciativas em relação ao total
Conselho	72	69,23%
Consulta Pública	28	26,92%
Participação em comitê	3	2,88%
Audiência Pública	1	0,96%

FONTE – Elaboração própria.

Nesta categorização, contabilizamos como consulta pública uma iniciativa de Canaã dos Carajás/PA que poderia estar também na categoria de conselhos, dado que tem a particularidade de ser uma consulta pública sobre avaliação do ensino remoto realizada pelo Conselho Municipal de Educação, com apoio da Secretaria Municipal de Educação. As demais consultas públicas foram iniciativas das Secretarias, e que por vezes contaram com o apoio dos conselhos.

De acordo com a tipificação proposta por Avritzer (2008) para as formas de IP, as iniciativas de conselho, que compõem a maioria do mapeamento, e a participação da população

em comitês seriam configuradas como processos de partilha do poder. Cabe destacar, no entanto, que a partilha do poder refere-se à própria IP, e não ao vínculo de suas decisões com a ação governamental.

As consultas públicas poderiam entrar como processo de ratificação pública, em que a decisão elaborada pelo governo é validada pela população, mas há alguns casos em que as consultas foram tidas como mecanismos de diagnósticos, então podendo configurar uma iniciativa de baixo para cima. Essa diferenciação entre o caráter decisório ou de diagnóstico está na seção 5.5, a partir do levantamento, e é discutida também na seção 6.2, a partir das entrevistas.

A maioria das consultas públicas digitais foi realizada através de questionários com perguntas fechadas e abertas, mas há casos como a consulta de Rio Claro/SP sobre o retorno das aulas presenciais em que a participação deu-se através de e-mails enviados para a Secretaria de Educação, apresentando críticas e sugestões a um plano previamente apresentado pela prefeitura, ou a consulta de Sobral/CE, sobre o mesmo tema, que a participação por formulário online foi complementada por participação via ligação telefônica. Estas ações são descritas ao longo do capítulo 6.

A Figura 4 mostra a distribuição de modalidades de iniciativas para cada Unidade Federativa (UF). Destaca-se a proporção de consultas públicas no Estado de São Paulo, que corresponde a 39,00% do total levantado no estado. Com a exceção de uma iniciativa em São Paulo capital sobre ocupação de espaços públicos durante e após a pandemia, todas as consultas públicas são sobre o retorno presencial das atividades escolares. Todas acontecem em períodos próximos, sendo duas em julho, dez em agosto e três em setembro, o que nos leva a pensar que uma iniciativa possa ter estimulado a outra, algo que é investigado nas entrevistas. Anotações sobre isso estão na seção 6.7.

Modalidade das iniciativas por UF

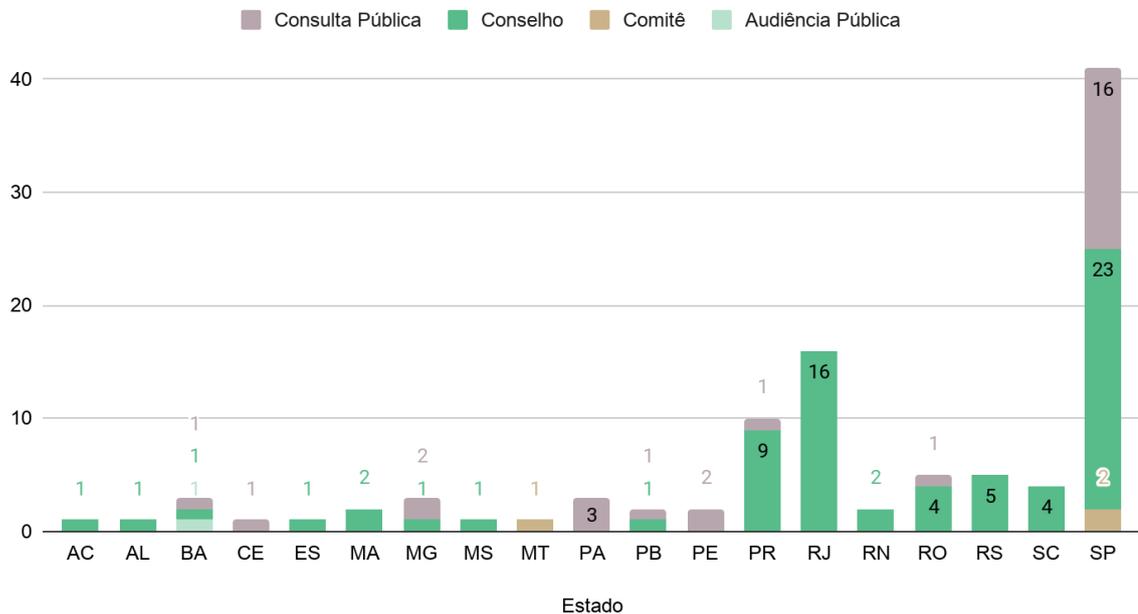


FIGURA 4 – Modalidade das iniciativas por UF
 FONTE - Elaboração própria.

5.4 Temática das iniciativas de participação

A grande maioria das iniciativas (77) está relacionada com a educação, envolvendo principalmente reabertura de escolas, decisões sobre ensino remoto e readequação de calendários escolares. Há também decisões relacionadas ao cômputo das atividades em um ano tão afetado na educação, à garantia de alimentação e distribuição de merendas aos alunos e outros temas que envolvem a comunidade escolar.

Além da temática, outro indicador da predominância da pauta da educação dentre os processos participativos é a distribuição dos órgãos participantes de cada iniciativa. Os Conselhos Municipais de Educação participaram de 52 das 104 iniciativas levantadas, e as Secretarias Municipais de Educação participaram de 24 iniciativas. Para este indicador, foram levantadas todas as entidades envolvidas em cada uma das iniciativas, e muitas delas tinham o envolvimento de mais de um órgão municipal.

Os Conselhos Municipais de Saúde e as Secretarias Municipais de Saúde participaram, respectivamente, de nove e três iniciativas. Já os Conselhos de Assistência Social participaram de quatro, os de Alimentação Escolar de três e há outras três iniciativas que as Prefeituras não indicaram qual a pasta responsável, que foram então classificadas como iniciativas gerais da

prefeitura. Há também iniciativas com o envolvimento de pastas e conselhos ligadas à cultura, aos direitos de crianças e adolescentes, aos esportes, ao desenvolvimento econômico, além de órgãos estaduais e federais, como universidades.

Os dados parecem sugerir um caráter ainda incipiente de espaço participativo no mundo digital, tanto em escopo quanto em capacidade. Cabe destacar também que as principais ações governamentais se focaram na área da saúde, sobretudo no primeiro ano, e, mesmo sendo uma área com tradição participativa desde 1988, não corresponde nem a 10% das iniciativas mapeadas. Isso pode ter relação com parte da teoria sobre democracias em momentos de catástrofes, que sugere que a participação tem menos relevância em situações de garantir a sobrevivência (CURATO, 2019; SMITH ET AL., 2021), indicando que a área da saúde estaria sobrecarregada com outras demandas e não tenha priorizado espaços participativos.

Outra possibilidade, explorada na hipótese 1 do trabalho, é que o uso da participação foi sobretudo em decisões impopulares para os governos, e que com o apoio da população poderiam conferir maior legitimidade - e o fechamento e reabertura das escolas se encaixa nesse critério, por ter sido amplamente discutido.

5.5 Caráter decisório da participação e grau de abertura

Em relação ao caráter da participação, tema da segunda hipótese deste estudo, a maioria das iniciativas fornece insumos para que o executivo tome a decisão (69,23%). Categorizamos 12,50% das iniciativas como tomada de decisão, sendo duas de comitês de enfrentamento ao Covid-19, uma de consulta pública, uma de audiência pública e as demais de conselho. Somam-se 18,27% de iniciativas de aprovação, todas de situações em que conselhos municipais aprovaram alguma proposta da prefeitura. Na seção de análise das entrevistas essa discussão é retomada, com insumos sobre como as contribuições foram usadas pela gestão pública, na visão dos secretários(as) entrevistados(as).

A Secretaria Municipal de Educação de Sobral, no Ceará, realizou uma consulta pública em dezembro de 2020 com familiares e responsáveis de alunos que tinha como objetivo validar uma decisão já tomada pela Secretaria. Como afirmam em divulgação, caso a população fosse favorável à retomada das atividades escolares, esta se daria em 18 de janeiro de 2021 - mas respeitando as regras e indicações do Governo do Estado e a situação epidemiológica do município. Esta é a única consulta pública que, a partir das informações disponíveis no *link* mapeado e em páginas nele mencionadas, apresenta caráter de decisão.

Outro aspecto que merece ser discutido é o grau de abertura dos mecanismos de participação. Retomando o Cubo da Democracia (FUNG, 2006), apresentado na seção 3.1.1, uma das dimensões ao analisar a efetividade da participação é o público que participa do processo. Sendo assim, investigou-se, a partir das informações disponíveis nos *links* encontrados no mapeamento, qual era o público participante de cada iniciativa mapeada.

A maioria das iniciativas era restrita a públicos específicos, como as deliberações exclusivas para membros de conselhos, algumas consultas sobre educação exclusivas para pais/responsáveis e comunidade escolar, dentre outros critérios. Apenas nove das 104 iniciativas eram abertas a qualquer cidadão que quisesse participar, sendo todas consultas públicas. Oito delas eram sobre a retomada das aulas presenciais, sem caráter vinculativo: sendo 7 de diagnóstico e 1 de pedido/recomendação. Apenas uma tinha caráter mais geral sobre uso do espaço público, também com caráter de pedido/recomendação.

Dentre as demais iniciativas, 68 foram exclusivas para os membros do conselho municipal envolvido, e outras quatro incluíam, além dos conselheiros, os servidores da Secretaria Municipal correspondente e outros convidados. Outras iniciativas, sobretudo da educação, se diferenciavam ao incluir funcionários da educação, alunos ou apenas pais e responsáveis. As duas consultas públicas sobre a Lei de Emergência Cultural, de Jequié/BA e Rafael Jambeiro/BA, eram restritas para artistas e trabalhadores da cultura.

As duas análises realizadas nesta seção se complementam, na medida em que é compreensível que as iniciativas de diagnóstico fossem restritas a grupos específicos - aqueles afetados pelo problema público ou política pública que estava em discussão.

6. A participação na percepção de secretários(as) municipais

As próximas seções trazem algumas das contribuições dos(as) entrevistados(as), agrupadas por temas que dialogam com a literatura revisada nesta dissertação. Para melhor compreensão dos trechos citados, e considerando que o contexto é relevante para o entendimento e análise da iniciativa de participação, abaixo será apresentado um breve resumo sobre as iniciativas de participação realizadas em cada município. A ordem de exposição segue a ordem das entrevistas realizadas, a título de organização, sendo elas: Recife (PE), Porto Velho (RO), Poços de Caldas (MG), Mogi das Cruzes (SP), Campina Grande (PB), Sobral (CE), Caraguatatuba (SP), Canaã dos Carajás (PA), Londrina (PR) e Santos (SP).

Secretaria Executiva da Primeira Infância do Recife (PE)

As duas consultas públicas realizadas no Recife levantadas no mapeamento são da Secretaria Executiva da Primeira Infância, um órgão ligado à Secretaria de Planejamento, mas criado temporariamente com atuação intersecretarial. O objetivo desta Secretaria era a elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, que contou com participação digital e começou algumas semanas antes da pandemia. Com os novos desafios que surgiram em 2020, a Secretaria se juntou à Universidade Federal Rural de Pernambuco e à uma organização da iniciativa privada para fazer duas consultas públicas no mês de junho de 2020, sendo uma sobre desenvolvimento infantil durante isolamento social e a outra sobre os impactos do ensino remoto nas crianças.

Secretaria Municipal de Assistência Social de Porto Velho (RO)

O mapeamento encontrou quatro iniciativas de participação social em Porto Velho através dos conselhos municipais, sendo três na área da educação e um na área da assistência social. Foi realizada uma entrevista com a secretária de Assistência Social. A deliberação mapeada, realizada em maio de 2020, tratava da aprovação de recursos para aquisição de EPI's para técnicos que estavam atendendo famílias em risco durante a pandemia, e na entrevista foram abordadas outras deliberações feitas pelo Conselho Municipal de Assistência Social, além do Conselho Municipal da Pessoa Idosa e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Secretaria Municipal de Saúde de Poços de Caldas (MG)

A consulta pública encontrada no mapeamento de iniciativas, e que foi tema da entrevista com o secretário de Saúde, era uma pesquisa nomeada “Análise da Subnotificação da Covid-19 no Município de Poços de Caldas”, realizada no mês de junho de 2020. A consulta tinha como objetivo mapear casos de covid não notificados, como o nome indica, e também fazer um diagnóstico dos impactos sociais e econômicos do enfrentamento à pandemia na população.

Secretaria Municipal de Educação de Mogi das Cruzes (SP)

A Prefeitura de Mogi das Cruzes realizou uma consulta pública, entre os meses de julho e agosto de 2020, sobre o retorno das atividades escolares presenciais - iniciativa levantada no mapeamento. Antes de formalizar a consulta pública, a Secretaria de Educação já buscava escutar a população em suas visitas às casas de alguns alunos para entregar materiais e entender qual era a percepção da comunidade escolar sobre a pandemia. Além disso, a secretária comentou que havia um canal especial na Prefeitura para receber relatos da população e prestar atendimento. Os resultados da participação na consulta pública indicaram que a população estava majoritariamente contra o retorno presencial das escolas, e serviram como insumo para a Prefeitura organizar outras ações, como distribuição de materiais e alimentação escolar aos alunos.

Secretaria Municipal de Educação de Campina Grande (PB)

A iniciativa mapeada neste estudo foi a consulta pública, realizada em setembro de 2020, sobre o retorno das atividades escolares. O secretário de Educação contou em entrevista que o município já tinha estabelecido diálogos com os Conselhos Municipais e com sindicatos de professores desde o início da pandemia, mas a consulta foi o momento de escutar a comunidade escolar tanto sobre seu posicionamento em relação ao retorno presencial, como também sobre procedimentos que seriam necessários para esta retomada. Os resultados indicaram que a população ainda não estava favorável a retomada, processo que foi adiado.

Secretaria Municipal de Educação de Sobral (CE)

No mapeamento, foi levantada uma consulta pública realizada em dezembro de 2020 no município de Sobral, sobre o retorno das atividades presenciais das escolas. Em entrevista, o secretário de Educação afirmou que foram realizadas outras consultas públicas durante a pandemia. No início de 2020 foi realizada uma que visava mapear a necessidade de merenda

escolar e reforço alimentar para as crianças, que auxiliou na elaboração de um programa em que 27 mil famílias receberam kits de alimentação emergencial.

Secretaria Municipal de Educação de Caraguatatuba (SP)

O mapeamento encontrou duas iniciativas de participação social em Caraguatatuba, sendo uma consulta pública realizada em agosto de 2020 sobre o retorno das aulas presenciais, e uma decisão do Conselho Municipal de Educação em setembro de 2020 sobre a realização de atividades escolares não presenciais. Em entrevista, a secretária descreveu também o processo de estabelecimento de um comitê do plano de retomada, que elegeu professores, pais e responsáveis, funcionários e membros de escolas particulares para estabelecer a retomada das atividades escolares presenciais no município - no entanto, essas atividades não foram consideradas na dissertação porque as reuniões do comitê eram realizadas de maneira presencial.

Secretaria Municipal de Educação de Canaã dos Carajás (PA)

O município de Canaã dos Carajás realizou uma consulta pública em julho de 2020 que fazia uma avaliação do ensino remoto - iniciativa realizada pelo Conselho Municipal de Educação e apoiada pela Secretaria Municipal de Educação. Em entrevista, a secretária informou que, além desta iniciativa encontrada no mapeamento, foram realizadas outras consultas públicas durante a pandemia. A primeira consulta realizada, em 2020, visava identificar o acesso dos alunos à internet, e qual o aparelho que utilizavam. Ao final do ano, foi realizada outra consulta pública a fim de mapear o interesse das famílias pelo retorno presencial das escolas - que só veio a acontecer em 2022. Segundo informou a secretária, todos estes processos de elaboração das consultas envolveram, além da equipe técnica da Secretaria de Educação, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e, em alguns momentos, a vigilância em saúde e a assessoria de comunicação da Prefeitura.

Secretaria Municipal de Educação de Londrina (PR)

No mapeamento, foram levantadas duas iniciativas em Londrina, ambas do Conselho Municipal sobre a realização de atividades escolares não presenciais, sendo a primeira de abril e a segunda de setembro de 2020. Em entrevista, a secretária de Educação - que permanece no cargo - comentou também sobre uma série de pesquisas realizadas com os pais e responsáveis

para avaliação do ensino remoto²³, em julho e julho de 2020, e sobre a instauração de "Brigadas da Pandemia" - grupos criados em agosto de 2020 em cada escola com a participação de alguns pais e responsáveis para organizar as escolas de maneira segura, seguindo orientações da Secretaria de Saúde. As deliberações do conselho, realizadas prontamente, permitiram a regulamentação do ensino remoto e a rápida adequação do município de Londrina, quando comparado a outros municípios do Paraná e do país.

Secretaria Municipal de Educação de Santos (SP)

O município de Santos realizou uma consulta pública, em setembro de 2020, sobre a realização de atividades escolares de maneira presencial. Além de obter informações sobre como os pais ou responsáveis legais se sentiam em relação a um possível retorno das escolas, o questionário investigou as condições de permanência em casa de cada aluno, no que diz respeito à alimentação, conectividade e outros cuidados da família. Apesar do fato de que a secretária e de parte da Prefeitura tinham uma posição favorável ao retorno, já supunham que essa não era a opinião das famílias. Os resultados comprovaram essa suposição, mas surpreenderam ao indicar que as famílias com filhos nas escolas particulares eram favoráveis à reabertura das escolas. Assim, como resultado da participação, as escolas municipais permaneceram fechadas, reabrindo dois meses após a consulta somente para apoio pedagógico de alunos que não tinham condições de acompanhar o ensino remoto (seja digital ou através de materiais impressos pelas escolas).

6.1 A busca por legitimidade

A primeira hipótese deste trabalho era que a motivação dos secretários municipais em fazer processos participativos está relacionada ao aumento da legitimidade dos governos. Cabe destacar que essa hipótese está relacionada a um formato de participação ampla dos cidadãos - ainda que restrito a segmentos específicos - porque a legitimidade seria vinculada à possibilidade dos cidadãos participarem de processos que visassem contribuir na tomada de decisão do poder público. Fazendo uma conexão com a segunda hipótese do trabalho, presumia-se que essa participação seria na forma de diagnóstico - o que se confirmou -, e as prefeituras poderiam justificar as suas decisões a partir destes insumos coletados com a população. Nas

²³ A secretária foi questionada em entrevista se estas iniciativas configuravam consultas públicas, e respondeu que não as considerava assim, porque consultas públicas teriam outras características. Reafirmou que eram perguntas para mapeamento.

entrevistas, os participantes foram questionados sobre os objetivos em realizar as iniciativas de consulta pública ou em dialogar e acolher demandas de conselhos municipais. A palavra legitimidade apareceu algumas vezes.

Em alguns casos, a participação veio como uma forma de legitimar decisões já previamente tomadas - ainda que não publicadas. É o caso de Campina Grande, por exemplo, em que a Secretaria de Educação já tinha uma expectativa de que a população não era favorável a um retorno das atividades escolares presenciais no segundo semestre de 2020, a partir de conversas internas e percepções individuais de alguns representantes do setor. No entanto, antes de comunicar a decisão, realizaram uma consulta pública com o objetivo de escutar os cidadãos para confirmar se essa percepção sobre a opinião deles estava correta. Nas palavras do secretário, envolver a população nessa decisão "era algo que já entendíamos como importante para legitimar decisões (...) que o município iria tomar" (Secretário de Educação de Campina Grande).

Em Caraguatatuba, a decisão foi semelhante. A Secretaria de Educação também já esperava que a população não seria a favor da retomada das atividades presenciais naquele período, e decidiu fazer a consulta pública para validar o que pensavam. Além disso, eles temiam que, sem um dado que indicasse que a decisão estava alinhada com a vontade da população, poderia ter uma reação negativa dos cidadãos. Como simulou a secretária, "se eu decido 'não, não volta a aula', fica uma situação 'ah, ela não quer trabalhar'" (Secretária de Educação de Caraguatatuba).

O secretário de Educação de Sobral reforça que a legitimidade é não só para o governo, mas para a decisão feita, e que isso contribui com a adoção pela população das medidas estabelecidas. Assim, as medidas não são impostas, e contam com o consentimento e colaboração dos cidadãos - e destaca que isso é relevante sobretudo quando as medidas alteram a rotina das famílias.

"quando há a participação, (...) primeiro essa adesão acaba sendo boa, significativa, acaba sendo uma adesão grande, e segundo os pais se sentem participantes do processo. Isso dá mais legitimidade, dá mais segurança, dá uma adesão maior, traz mais tranquilidade para a comunidade e para a própria gestão escolar. Então o diretor se sente confortável porque ele sabe que a família tem ciência, que foi consultada previamente, e isso tem um papel fundamental."
(Secretário de Educação de Sobral)

Ele reforça, ao longo da entrevista, a visão de que a participação da população por meio das consultas públicas realizadas no município durante o ano de 2020 teve como efeito o estabelecimento de um canal de diálogo com a comunidade, entendendo que este é um

instrumento estratégico para que qualquer medida da gestão pública tenha adesão da população e não gere desconforto para os profissionais da gestão.

Em outro momento da entrevista, o secretário traz a participação como ferramenta que auxilia o governo a ter segurança em decisões impopulares, ou que poderiam ter repercussão no apoio aos governos - como foram as decisões sobre restrições durante o enfrentamento à pandemia. O secretário afirmou que a participação social "acaba sendo uma medida que traz segurança para que você possa tomar decisões que às vezes nem são muito populares, ou não há uma unanimidade, mas que elas prevalecem, no final das contas, respeitando a decisão da maioria". Este trecho dialoga com parte da literatura, que acredita que "a participação e a deliberação podem levar a decisões mais confiáveis que as pessoas estão dispostas a aceitar" (SMITH ET AL., 2021, p.4).

A ideia de adesão das famílias às decisões e segurança também surge na entrevista com a secretária de Educação de Londrina. Ao avaliar a experiência de inclusão de pais e responsáveis nas chamadas "Brigadas da Pandemia", grupos criados em cada escola para organizar a biossegurança do espaço, seguindo orientações da Secretaria de Saúde, ela afirma:

"os pais acalmavam os outros pais, dizendo "pode mandar seu filho, porque a escola tá segura, porque tem marcação no chão, porque as crianças não vão aglomerar...". Então assim, ter a participação dos pais nas escolas (...) trouxe muita segurança" (Secretária de Educação de Londrina)

A entrevistada também comentou que discutir as decisões com os conselhos aumenta o apoio que ela pode ter no município. Ela exemplificou descrevendo que, em situações hipotéticas, se a imprensa vai questionar uma determinada decisão, a resposta da secretária é a mesma que a resposta de integrantes do Conselho, o que demonstra alinhamento e mais segurança para a decisão - considerando que os conselhos são paritários, e contam com membros da sociedade civil.

Esta visão está relacionada com a divisão da responsabilidade sobre uma decisão, a partir do momento que a participação da população é considerada. A secretária de Assistência Social de Porto Velho, ao ressaltar em entrevista que acredita no potencial da participação para o enfrentamento à pandemia, mencionou a ideia de co-responsabilização: "Enquanto o objetivo da nossa população brasileira não for o enfrentamento da covid como um todo, a gente não sai dessa. Para mim, participação popular é isso. Não é você só cobrar do poder público. É você ser corresponsável conjuntamente com o poder público".

Por fim, cabe pensar também na busca por legitimidade e segurança nas decisões através da lente do contexto em que as iniciativas se inserem. A secretária de Educação de Santos

descreve como complicado, angustiante e difícil o ato de dar a aprovação para a reabertura das escolas. Apesar de sempre ter sido favorável e defendido a reabertura, ela comenta que era complicada a responsabilidade pelos protocolos, porque tudo era desconhecido. Como será abordado na seção 6.4, o enfrentamento à pandemia trouxe desafios e ações governamentais novos para os municípios, e não haviam direcionamentos sobre como agir.

6.2 A participação como termômetro para o poder público

A segunda hipótese deste estudo presumia que as iniciativas de participação em caráter emergencial são sobretudo de avaliação/diagnóstico, e os resultados da participação são considerados no processo de decisão – mas não geram decisões em si. O mapeamento foi o mecanismo utilizado para aferir o caráter da participação - confirmando que 69,23% fornece insumos para que o executivo tome a decisão. Nas entrevistas, aproveitou-se para confirmar a informação sobre o caráter da participação levantada no mapeamento, e também compreender a percepção dos entrevistados sobre como estas informações eram consideradas.

Conforme apresentado na revisão de literatura, estas iniciativas seriam classificadas como iniciativas de aconselhamento/consulta no Cubo da Democracia, modelo de avaliação proposto por Fung (2006), ou como a posição central na Escada da Participação Cidadã de Arnstein (1969), em que o cidadão é questionado sobre a sua opinião.

No caso do Recife, uma consulta pública sobre o impacto do ensino remoto das crianças visava ter um diagnóstico sobre como as crianças e as famílias estavam percebendo a educação pública remota para, a partir dessas informações, elaborar as orientações que o poder público apresentaria para as escolas. Essa consulta - realizada pela Secretaria Executiva da Primeira Infância em julho de 2020 - não estava vinculada a uma decisão sobre reabrir ou não as escolas presencialmente, mas tinha também um objetivo de influenciar o debate dentro dos demais órgãos da Prefeitura, sobretudo na Secretaria de Educação.

"Era um momento mais de mapear e debater. Na verdade era até um momento de influenciar o debate. Como eu estava na minha posição em uma área ainda periférica do problema central - não deveria ser tão periférica, mas estava - a ideia era ter uma quantidade de respostas e achados interessantes para poder influenciar o debate e influenciar consequentemente a decisão. Mas ainda se falava muito pouco nisso." (Secretário Executivo da Primeira Infância do Recife).

Em Canaã dos Carajás, o objetivo da Secretaria de Educação também era fazer diagnósticos e avaliações. Em 2020, foram feitas três consultas públicas: a primeira, com

caráter de diagnóstico, visava compreender qual o acesso dos alunos da rede municipal a mecanismos de internet, para então elaborar a estratégia de ensino remoto ou híbrido; a segunda foi uma consulta de avaliação do ensino híbrido implementado, proposta pelo Conselho Municipal de Educação com o apoio da Secretaria; e a terceira foi uma consulta de diagnóstico da população em relação ao coronavírus, com perguntas sobre como as famílias haviam sido impactadas, se haviam tido contato com o vírus, se algum parente chegou a falecer, e se havia medo em um eventual retorno das aulas presenciais em 2021 - que acabou não acontecendo. A secretária afirmou, em entrevista, que o objetivo destas consultas públicas era traçar estratégias para atender à população, reafirmando o caráter de diagnóstico.

Há também o caso da consulta pública de Mogi das Cruzes sobre a retomada das atividades presenciais nas escolas, realizada entre julho e agosto de 2020. A Secretaria de Educação abriu a consulta pública com a expectativa de que poucos pais e responsáveis (o público alvo da consulta) se manifestariam, e que a maioria iria querer que as aulas voltassem presencialmente. No entanto, a consulta contou com ampla participação da população, e indicou que eles não desejavam, naquele momento, um retorno presencial. Sendo assim, a Secretaria se dedicou a aprimorar estratégias de ensino remoto e garantir alimentação escolar e outros auxílios às famílias que indicaram necessidade.

Já em Caraguatatuba, a expectativa era que as famílias seriam contra o retorno presencial, e isso foi confirmado pela consulta pública realizada em agosto de 2020. “A gente já imaginava, mas a gente queria ter certeza (...) Era mesmo mostrar para todo mundo que a gente podia promover essa participação e eles podiam ficar seguros da escolha deles. Se eles estavam preparados para voltar ou não”, contou a secretária de Educação.

Ainda dentro do caráter consultivo, alguns municípios estreitaram o relacionamento com os conselhos municipais de políticas públicas e construíram estratégias conjuntas no enfrentamento à pandemia. Em Caraguatatuba, a Secretaria de Educação manteve encontros remotos com o Conselho Municipal de Educação para consultá-los sobre as estratégias que desenvolviam. A própria consulta pública sobre retomada das atividades escolares implementada pelo município foi debatida com o conselho, que opinou na elaboração das perguntas do questionário.

Parte dessa parceria parece ser explicada pela tradição de participação no município, segundo a secretária. Ela disse que o Conselho Municipal de Educação sempre foi atuante, e destacou também seu papel questionador - relacionado à atribuição de fiscalização. Cabe mencionar que, para ela, este papel é de suma importância.

“aqui as pessoas vem sim participar, fazem campanha, querem estar junto, são questionadores, participam de verdade... e isso é bom. (...) A gente incentiva essa participação. E eles são muito questionadores, muito críticos, muito participativos. Tem gente que às vezes não gosta (...) Mas a gente entende, traz essa discussão para aquilo que a gente pode de fato melhorar, e faz esse trabalho aqui, né. Vê essa crítica e essa participação como uma construção de política pública mesmo. Uma parceria” (Secretária de Educação de Caraguatatuba)

Em Canaã dos Carajás, a relação da Secretaria de Educação com os conselhos também se estendia para além da fiscalização, e sua atuação foi tida como positiva, para a gestão, no enfrentamento à pandemia.

“o conselho cumpriu a razão de ser. Consultivo, deliberativo, fiscalizador e propositivo também. Então em todos os momentos, quando foi necessário, eles cumpriram a razão de ser, as suas atribuições. (...) a fiscalização que o Conselho Municipal faz é a de acompanhamento. Acompanha, e aí depois traz as proposições de melhoria para a gente.”

Em outros casos, a atuação do conselho era focada em suas atribuições legais - e algumas decisões do governo municipal só foram feitas com a aprovação do Conselho responsável. Londrina, que foi o primeiro sistema de ensino do Brasil a regulamentar as atividades remotas das escolas, de acordo com a secretária entrevistada, contou com a agilidade do Conselho Municipal de Educação em aprovar o plano de ensino remoto, elaborado pela Secretaria de Educação.

Em muitos casos, a necessidade de aprovação do conselho para a publicação de determinadas medidas está prevista em lei, como na definição ou alteração do calendário escolar, ou em decisões sobre a destinação de recursos federais para a Educação. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) presume a criação de conselhos municipais que fiscalizem e aprovem a alocação de recursos públicos repassados às Prefeituras. Na Assistência Social, a situação é semelhante. A secretária municipal de Assistência Social de Porto Velho explica este processo.

“a questão com o conselho era nós entre aspas prestarmos conta e informarmos sobre as estratégias. Via de regra, anualmente todo o nosso planejamento é apresentado para o conselho (...), que é justamente para eles saberem o que a gente vai fazer com o valor que a gente recebe do Governo Federal. Porque dentro da assistência a proteção básica e a proteção especial recebem para seus serviços esse cofinanciamento federal. Então a gente tem continuamente, de forma regular, que prestar contas, que apresentar o plano, e eles emitem uma resolução para a gente poder iniciar o gasto e as aquisições.” (Secretária de Assistência Social de Porto Velho)

A secretária afirma que, em Porto Velho, não houve diálogo com o Conselho para construir uma estratégia para o enfrentamento à pandemia. Mas ela afirmou que não tinha

expectativas de que haveria uma construção conjunta neste momento, e, como já esperava, a relação se manteve semelhante ao que já era estabelecido previamente à pandemia. Na percepção dela, os Conselhos de Assistência Social, da Pessoa Idosa e outros que dialogam com a pasta, cumpriram o seu papel fiscalizador, e a Secretaria cumpriu o seu papel de informar os Conselhos sobre suas ações. Assim, ela indicou que a relação foi exitosa e que houve parceria dentro daquilo que compete aos Conselhos - relação essa que se deu de maneira diferente em municípios como Caraguatatuba e Canaã dos Carajás, conforme detalhado também nessa seção.

Em Poços de Caldas, a Secretaria de Saúde também manteve uma relação com o Conselho de Saúde de informar sobre as atividades, e este desempenhou seu papel fiscalizador. A consulta pública realizada pelo município para entender a dimensão da Covid e mapear casos subnotificados também passou pelo conhecimento do conselho. Em entrevista, o secretário também atrelou essa atividade ao uso de recursos repassados pelo Governo Federal.

“Nós procuramos passar pelo conselho todas essas questões, especialmente essa dessa consulta. Foi um fato muito marcante aqui na questão da abordagem da doença. E a gente passou. O Conselho teve abertura. Nós tivemos toda a disposição de realmente informar o Conselho do que estava acontecendo. Nessa questão é muito importante você saber que houve um repasse expressivo de recursos financeiros para a abordagem da covid. Esse dinheiro veio principalmente do Ministério da Saúde (...) Então eu quero dizer que nós tivemos muito cuidado em trabalhar com esse recurso. (...) E toda essa movimentação desse recurso foi feita então com amplo conhecimento do Conselho Municipal de Saúde e do nosso departamento jurídico para checar a legalidade dos atos” (Secretário de Saúde de Mogi das Cruzes)

O caráter de aprovação de medidas da Prefeitura pela IP é também o caso da consulta pública de Sobral, que optou por um modelo que aguarda os resultados das consultas para publicar a decisão. Em entrevista, o secretário de Educação contou sobre este processo: "a gente fez a consulta previamente, fizemos depois a tabulação dos dados (...) discutimos aqui internamente tanto com as nossas equipes técnicas como também com a própria gestão superior (prefeito, secretários, etc.) para tomar uma decisão definitiva".

A consulta pública de Sobral era para saber, em primeiro lugar, se haveria adesão e interesse das famílias a um retorno presencial de seus filhos às escolas. Como outras consultas públicas realizadas, buscava compreender a percepção da população sobre o momento e quais eram as suas necessidades. Esta modalidade de consulta e aconselhamento é comum nas experiências de participação, conforme apontado por Fung (2006), e se mostrou especialmente relevante ao tratar da participação em um momento como a pandemia.

Nas palavras da secretária de Educação de Canaã dos Carajás, a participação social no enfrentamento à pandemia é indispensável.

“Não tem como atender a necessidade da população durante uma calamidade se você não ouvir para saber o que ela realmente está precisando. Então é indispensável. (...) Não tem como você estabelecer um atendimento satisfatório se você não sabe. Porque você vai fazer no achismo, no escuro, e aí você corre o risco de gastar energia desenvolvendo uma ação que não vai alcançar um resultado. Então quando a gente busca a participação popular, ouvir a população, você desenvolve ações mais assertivas, tem como ser mais assertivo no planejamento e na execução das ações.” (Secretária de Educação de Canaã dos Carajás)

A secretária de Educação de Santos também traz essa ideia da participação como essencial no enfrentamento a pandemia, e destaca tanto a compreensão do problema público, como a entrevistada de Canaã dos Carajás destacou, mas também o apoio da família, e a sensação de ter "a família caminhando junto com a escola".

6.3 Percepções sobre a participação digital

As medidas de enfrentamento à pandemia no Brasil foram centradas na restrição da circulação e no fechamento de comércio, escolas, e serviços. Assim, diversos setores tiveram que se mover para o ambiente digital e a participação, tema desta dissertação, foi um deles. Neste cenário, cresceu o comportamento digital de parte da população e a familiaridade com as ferramentas, o que facilitou tanto a implementação de novos serviços digitais quanto a expansão do uso de mecanismos já existentes.

A terceira pergunta deste trabalho é: qual o papel conferido às tecnologias digitais de participação durante a pandemia, e quais limitações e riscos são percebidos pelos secretários(as) municipais? A hipótese atribuída a esta pergunta, conforme apresentado, é de que a internet foi tida como aliada durante a pandemia, apesar de apresentar limitações à participação, e que os gestores públicos preocupam-se apenas com a exclusão digital, e os demais riscos da internet à democracia mencionados pela teoria não estão no centro das preocupações. Nesta seção, apresentaremos as principais informações coletadas, por meio das entrevistas, sobre o uso de ferramentas digitais na participação social durante a pandemia.

Aqui, cabe uma distinção entre as iniciativas de consulta pública, que envolviam o uso de ferramentas específicas, e as iniciativas de conselhos, audiência pública e comitês, que nos casos analisados envolviam o uso de mecanismos de videoconferência. Os desafios apontados

são diferentes, assim como as perspectivas de continuidade de uso dos mecanismos. Em Londrina, por exemplo, a secretária de Educação mencionou que as reuniões do conselho retomaram o formato presencial assim que as medidas de restrição da pandemia permitiram, e que não há intenção de realizar reuniões digitais, porque há uma preferência pelo presencial.

O uso da participação digital, em alguns municípios, começou desafiador, mas foi se transformando na medida em que as famílias tinham acesso a este e a outros serviços digitais. É o que conta o secretário de Educação de Sobral:

"quando a gente começou a ver a disseminação do uso do Google Meeting, do Whatsapp, dos formulários, do Google Forms, etc., e que os pais também estavam conseguindo se familiarizar, a pandemia acabou forçando a todos, a gente viu que era possível fazer reuniões por Google Meet, que era possível mandar um link e o pai preenchia o formulário rapidamente, ia assinalando alguns itens e ia confirmando a sua participação, a gente foi gradativamente migrando para o uso das ferramentas digitais - dos formulários e das tecnologias digitais." (Secretário de Educação de Sobral).

No caso de Mogi das Cruzes, a inserção digital como projeto da Secretaria de Educação já vinha desde antes da pandemia, portanto a implementação da consulta pública digital não enfrentou o desafio relacionado à familiaridade da comunidade com os mecanismos.

"a gente tinha um aplicativo e pelo aplicativo o pai podia fazer tudo, inclusive acessar o cardápio da escola, boletim escolar. Então os pais já vinham há um ano, um ano e meio, muito acostumados a ter esse contato virtual." (Secretária de Educação de Mogi das Cruzes)

A percepção de Hall, Kaye e Morgan (2021), apresentada na seção 3.3.2, é que a pandemia e o rápido crescimento do uso de ferramentas digitais catalisaram a criação de novas redes de participação, além de uma maior vontade institucional de escutar a população. E para alguns entrevistados a internet foi vista como uma aliada das práticas democráticas - discurso este que se assemelha com a visão que prevaleceu nos anos 2000, conforme apresentado na seção 3.2.

A secretária de Educação de Santos disse que a população aceitou bem a consulta pública digital - ainda que tenha lidado diretamente com a exclusão digital, como será abordado ainda nesta seção. Ela atribui isso ao momento da pandemia, dizendo que "a tecnologia foi muito bem aceita. E (...) não tinha outro jeito. Eu acho que de certa forma todos foram impactados e foram levados a se comunicar". Mesmo com este depoimento, a secretária disse que não pretende fazer outros processos de participação digital na educação, a não ser que seja necessário, porque acredita que, presencialmente, a relação e a participação dos pais é maior.

Em Canaã dos Carajás, a secretária de Educação afirmou que o principal meio de contato com a população era através de redes sociais, mencionando o uso de grupos no WhatsApp e no Facebook. Além disso, ao analisar os processos das consultas públicas digitais, afirmou:

“a gente conseguiu enxergar (...) a real razão de ser da internet, para aproximar as pessoas, para facilitar esse acesso à informação. A informação está literalmente aqui na palma das nossas mãos, então é muito muito fácil, muito rápido, economiza tempo, otimiza o serviço. A gente consegue usar menos mão de obra também para esses levantamentos. (...) E pensar que, no formato digital, a gente consegue fazer uma consulta pública em uma semana, em um município igual a Canaã dos Carajás. Ouvir toda a nossa rede. Se fosse presencialmente, a gente ia levar uns 60 dias para falar com todo mundo”. (Secretária de Educação de Canaã dos Carajás)

Nesta fala, vê-se o destaque à internet como uma facilitadora da comunicação e do acesso à informação, como Levy (1995), Negroponte (1995), Rosnay (1997) e diversos outros autores defendiam. A facilidade de implementar um processo de participação social de maneira mais rápida e eficiente, ao utilizar os meios digitais, é algo apontado também por Marques (2008), conforme apresentado na seção 3.2.2.

No que diz respeito à limitação da participação digital, e limitações da própria internet às democracias, a crítica restringiu-se apenas ao acesso da população aos mecanismos. Para muitos entrevistados, o principal desafio da iniciativa de participação durante a pandemia está relacionado ao que chamamos de exclusão digital. A revisão de literatura já apontava este desafio.

No caso de Porto Velho, essa questão inclusive se mostrou impeditiva para a realização de iniciativas de participação digital. Ainda que não houvesse uma necessidade na Assistência Social de realizar consultas ou audiências públicas - segundo a secretária, na pasta em que atua a prioridade era garantir que os serviços públicos continuariam sendo entregues - a entrevistada apontou que a digitalização das relações com o cidadão, impulsionada pela pandemia não é uma solução viável.

“Porque quando a gente fala por exemplo da questão virtual (...) nós, assistência, a gente tem um público - que é um público que soma aí 25 mil famílias - numa situação de pobreza e extrema pobreza. Então como é que eu vou esperar que uma pessoa acesse um e-mail? Tem gente que nem sabe o que é isso. Que tenha dados para fazer umas chamadas (...) Então a estratégia virtual não é para todos.”(Secretária de Assistência Social de Porto Velho).

A dificuldade de atrair e engajar cidadãos em iniciativas de participação não é limitada à participação *online*, sendo constatada também nas formas tradicionais de participação. O secretário executivo da Primeira Infância do Recife ressaltava que existe uma distância entre a iniciativa participativa e o quanto o cidadão está disposto a fazer. Ainda que uma das possibilidades apresentadas pelos mecanismos digitais, segundo Marques (2008), seja a redução dos custos de participar pela eliminação de barreiras geográficas e temporais, ainda há um esforço do indivíduo em participar. O entrevistado destaca a conectividade como o maior desafio, apontando que "se a gente tinha dificuldade de chegar em quem tinha comportamento digital, imagina em quem não tinha".

Em Canaã dos Carajás, a primeira consulta pública realizada foi justamente para identificar a dimensão da exclusão digital no município, com objetivo de elaborar estratégias para a implementação do ensino remoto. Após obter uma proporção de 40% da rede que não respondeu a consulta, a Secretaria de Educação organizou uma abordagem de busca ativa, através das equipes de orientação educacional, para identificar quais alunos tinham deixado de responder por falta de acesso e conectividade, e assim garantir que todos os alunos tivessem uma forma de contato com a escola e acompanhamento dos materiais de ensino a distância.

Ainda que, na visão da secretária de Canaã dos Carajás, o problema da exclusão digital tenha sido contornado com essa estratégia, o problema apareceu em quase todas as entrevistas. A única exceção nesta amostra de entrevistados é o caso de Mogi das Cruzes. A então secretária de Educação colocou que o acesso digital não foi um desafio na realização da consulta pública sobre retomada das aulas presenciais em 2020, mas destacou que esta é uma condição específica do município, e que não vê semelhança com outros municípios nos quais já atuou.

"A gente tá em um município em que todas as redes de telefonia oferecem uma internet que não apresenta grandes problemas. Acho que é importante colocar isso. Apesar de as crianças não terem celular ou tablet, os pais corresponderam a isso, porque os pais possuem esse equipamento. A gente efetivamente vinha de uma rede privilegiada em termos de acessibilidade, então mesmo um menino lá na zona rural, dificilmente não havia conectividade." (Secretária de Educação de Mogi das Cruzes)

A entrevistada destaca que tiveram quase 50% da rede da educação participando da consulta pública, e atribui essa taxa alta à condição prévia das famílias de conectividade, e também às iniciativas que foram feitas nas próprias escolas para auxiliar na participação, como equipamento e sala de informática.

Mogi das Cruzes não foi o único município, dentre os entrevistados, que contou com iniciativas para auxiliar que a população participasse das consultas públicas digitais.

Caraguatatuba também disponibilizou equipamentos nas escolas para que famílias pudessem participar das consultas públicas, para que não faltassem condições a nenhum participante. A Secretaria de Educação de Sobral implementou uma estratégia de busca ativa pelas famílias, para que participassem da consulta, através de mensagem de texto ou WhatsApp. Para a parcela da comunidade escolar que não participava das consultas públicas após a abordagem via mensagem, a Secretaria de Educação orientava que os diretores escolares ligassem para as famílias para compreender se elas estavam cientes da consulta pública e solicitar o preenchimento. Sendo assim, a estratégia buscava cobrir 100% da rede.

Ao serem questionados em relação aos dados coletados sobre os participantes durante as experiências de participação digital, os entrevistados não demonstraram preocupações no que diz respeito à proteção dos dados. Esta pergunta foi feita porque, de acordo com Marques (2008), um dos limites da participação digital é a ameaça à liberdade e privacidade dos usuários, por conta dos dados compartilhados. Além disso, na seção 3.2 apontamos os riscos da internet relacionados ao uso de dados.

Em alguns casos analisados, exigia-se o CPF do participante de consultas públicas, a fim de identificar uma única participação por pessoa. Em Mogi das Cruzes, a secretária de Educação disse que isto não representou um desafio, enquanto o secretário Executivo da Primeira Infância do Recife afirmou que se demonstrou uma limitação, porque alguns cidadãos apresentaram resistência. No entanto, ele levantou que não foram pensadas estratégias para contornar esse desafio.

Outra limitação apresentada na seção 3.2.2 é o custo de implementação das ferramentas de participação digital (COGLIANESE, 2005; MARQUES, 2008). Este aspecto também não foi abordado pelos participantes. Quando questionados sobre as ferramentas utilizadas para os processos de participação, alguns mencionaram as ferramentas de videoconferência já existentes para as reuniões de conselho e o formulário do Google Forms para as consultas públicas, como em Sobral, Campina Grande e Caraguatatuba. Em outros casos, secretários apontaram para o desenvolvimento de ferramentas próprias, como é o caso de Mogi das Cruzes, ou o uso de ferramentas já contratadas pela Prefeitura, como Recife. Em todos os casos, o custo não foi abordado na entrevista, assim não havendo indícios que isso tenha sido um desafio.

Em suma, vê-se que a participação digital foi vista como aliada durante a pandemia, por possibilitar que os objetivos apresentados nas seções 6.1 e 6.2 (aumento de legitimidade e participação como diagnóstico dos problemas públicos) fossem atingidos, mesmo considerando o cenário de distanciamento social. Ou seja, a internet e as ferramentas digitais possibilitaram que os municípios implementassem a participação sem colocar em risco as populações. Além

disso, a principal limitação dos mecanismos digitais apontada pelos entrevistados foi a questão do acesso e da exclusão digital. Outros temas abordados brevemente na seção 3.2 que configuram ameaças da internet às democracias, como o uso de dados, o efeito dos algoritmos, dentre outros, não foram abordados pelos pesquisados.

6.4 Governos perdidos na pandemia

De acordo com teóricos participacionistas, um dos papéis da participação é contribuir para a compreensão dos problemas públicos (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1987; POULANTZAS, 2000). Tratando da pandemia e do mapeamento levantado, esta função parece ganhar relevância, na medida em que os diagnósticos permitem uma melhor compreensão sobre um problema sem precedentes - e, no Brasil, com poucos esforços unificados para enfrentamento.

A visão da participação como uma forma de diagnóstico é reforçada pelos entrevistados ao serem questionados sobre o sentido da participação da população em decisões sobre momentos de calamidade, como foi a pandemia. Como afirmou a secretária de Educação de Mogi das Cruzes, “ouvindo a população é que a gente sabe o que faltou, qual era a necessidade”.

A ideia da participação enquanto termômetro, trazida na seção 6.2, está também associada ao momento em que as iniciativas foram estabelecidas. Isso reforça a necessidade de se considerar o contexto ao analisar iniciativas de participação social, conforme apontado na seção 3.1.1.

“Eu acho que [a participação da população em momentos de calamidade, como a pandemia] é importante como termômetro. Nem sempre a vontade da população reflete efetividade nas medidas que a gente precisa tomar. Eu acho que até o exemplo da nossa consulta traz isso. Porque em 2020, obviamente vivenciando a pandemia, mas hoje se questiona muito a razão do fechamento completo das escolas. Hoje o tom do discurso mudou. O prejuízo que se causou, o impacto que foi tão grande. É importante no sentido de ter um termômetro, mas não é determinante para a tomada de decisão. Eu acho que tem que [o cidadão] ser ouvido sim, e ponderado, para tomar as medidas necessárias.”
(Secretário de Educação de Campina Grande)

Diversos entrevistados apontaram que o governo não estava preparado para situações como essa, e que não havia diretrizes ou guias do que deveria ser feito. Nas palavras do secretário executivo da Primeira Infância do Recife, o governo estava "perdido", e a participação da população entra como uma ferramenta para que gestores públicos possam compreender as necessidades da população e pensar como agir.

“eu acho que o governo fica um pouco perdido. Então tanto podem existir contribuições diretas quanto ratificações de algumas linhas, alguns pensamentos. Então assim, [a participação] é a ampliação da inteligência do governo. Algo que serve para qualquer momento. Na hora que a gente tava fazendo o Plano Municipal da Primeira Infância, quanto mais participação, quanto mais entidades tiveram perto do processo, melhor o plano ficou. Mas num momento de calamidade, eu acho que isso fica mais claro. Eu acho que o governo sente mais essa necessidade e essa contribuição fica mais clara.” (Secretário executivo da Primeira Infância)

Foram diversos momentos em que os entrevistados trouxeram percepções como essa de que os governos estariam perdidos, ou que haviam sido “pegos de surpresa”, como falou a secretária de Educação de Canaã dos Carajás. O contexto social, político e econômico, fator ressaltado como relevante na análise da efetividade (PIRES ET AL., 2011), era inédito, e os entrevistados ressaltaram a ausência de diretrizes ou “manuais” que os orientassem como deveriam agir neste momento, tanto no que diz respeito às decisões de suas pastas, como na própria relação com a população.

A secretária de Educação de Londrina trouxe essa percepção durante a entrevista, dizendo que “não tinha livro para orientar o que a gente ia fazer, então foi muito de ouvir as pessoas”. Ela comentou que a secretaria ouviu os pais e responsáveis, os professores, o Conselho Municipal de Educação - que tem representantes também do Ensino Superior, da Rede Estadual e da Rede Privada - e destacou que todos eles estavam vivendo a mesma “tempestade”. Para ela, ouvir estes autores conferiu um embasamento às decisões tomadas.

Para a então secretária de Educação de Mogi das Cruzes, envolver a população nas decisões durante a pandemia é essencial, porque

“é a partir dali que a gente coleta impressões e que a gente acaba conhecendo os problemas que não estão à vista. Porque quando você tem uma pandemia, você enxerga tudo que se refere a ela, que pode ser transmissível, que tem que usar máscara, etc. Mas o que reflete na população diretamente muitas vezes no interior da família, da casa, muitas vezes a gente não sabe, ou demora a compreender. Então eu acho que iniciativas como essa e tantas outras que a gente conhece são muito importantes para a gente conhecer a fundo” (Secretária de Educação de Mogi das Cruzes)

Com estas falas, é possível identificar que, neste contexto de governos perdidos diante da catástrofe, a criatividade parece ser um elemento fundamental, tanto para pensar na participação como mecanismo para coletar as percepções dos cidadãos e identificar os problemas, como também para realizar a participação em um cenário de distanciamento, receio da contaminação, etc. Neste sentido de ampliar a inteligência do governo, um entrevistado da

área da saúde apontou que o enfrentamento à pandemia foi também um momento de aprendizagem.

“Foram dois anos de muita tensão, foram dois anos de angústia, foram dois anos de sofrimento. Mas por outro lado foi também um tempo de aprendizagem. Um tempo de exercitar um pouco o consenso coletivo das pessoas que trabalham na área da saúde. (...) Não foi oferecido para nós, nem para ninguém, "olha essa é uma conduta que vocês devem tomar e vambora". Compreende? Era um aprendizado do dia a dia, o que é que nós vamos fazer, como vamos fazer. Então a gente exercitou muito essa condição de não tomar medida precipitada, de tomar medida muito ponderada” (Secretário de Saúde de Poços de Caldas).

Estas contribuições reforçam o uso da participação enquanto mecanismo de diagnóstico e de percepção dos problemas públicos, sobretudo no enfrentamento da pandemia, que se assemelha às demais situações de catástrofes em que a participação cumpriu este mesmo objetivo, conforme apresentado por Paolotti et al. (2014), Gillespie et al. (2016), dentre outros.

6.5 Efetividade da participação vinculada aos objetivos e ao contexto

Conforme apresentado na seção 3.1.1, há diversos sentidos para a palavra efetividade e diferentes formas de avaliar a efetividade da participação. Ao serem questionados sobre os objetivos da iniciativa de participação e sobre os seus efeitos, os entrevistados deram pistas sobre o que entendem por efetividade.

Como apresentado na literatura, um dos eixos da efetividade da participação está relacionado à capacidade democratizante das IPs (AVRITZER, 2008). Em sua entrevista, a secretária de Educação de Mogi das Cruzes trouxe um comentário que permite enxergar a participação como um instrumento que, em sua visão, serve para o aumento das capacidades democráticas - eixo da efetividade da participação apontado por Avritzer (2008). Ela avalia que a experiência da consulta pública realizada no município foi positiva, porque “a gente conseguiu mostrar de fato que a gente queria mesmo envolver as pessoas, que elas tivessem voz e isso foi muito importante, foi muito relevante”. Nesta mesma linha, a secretária de Educação de Santos avaliou que a experiência de participação realizada no município foi boa porque aconteceu "de forma democrática, participativa, colaborativa e coletiva".

A secretária de Educação de Mogi das Cruzes acredita inclusive que a participação deve se expandir para outros momentos da política pública: "acho que a gente ouviu a população, ouviu, para resolver aquela situação paliativamente. A população deveria ser ouvida para muito mais coisas. Para prevenção, não para atos paliativos".

Outra abordagem que pode ser utilizada neste estudo para fazer esta análise é a intenção dos entrevistados em realizar outros processos participativos no município, após a realização da iniciativa analisada. Abordaremos em outra subseção (6.5) a cultura de participação já existente no município previamente à iniciativa analisada. E em alguns casos em que a participação foi pioneira, os entrevistados comunicaram a intenção de continuidade da participação social, ou comentaram que já foi implementada. Um destes casos é a Secretaria de Educação de Sobral, que fez diversas consultas públicas desde 2020.

No caso de Poços de Caldas, a Secretaria de Saúde repetiu em 2021 a consulta pública realizada em 2020, com o objetivo de comparar os resultados obtidos. Em sua fala, o secretário destacou também o vínculo das contribuições recebidas com a ação governamental, aspecto que será explorado abaixo ao tratar do segundo eixo da efetividade.

“nós achamos interessante fazer a comparação do começo e depois da fase mais avançada. O que que tinha mudado nisso, o que que aconteceu durante esse período digno de nota, compreende. E foi interessante que nós mantivemos informações muito úteis para nós. E essas informações vão ser úteis para outras questões que poderão ocorrer no futuro. (...) nós valorizamos muito essa consulta, nós baseamos muitas das nossas ações no resultado dessas consultas”
(Secretário de Saúde de Poços de Caldas)

Em Caraguatatuba, a secretária de Educação afirmou que após as iniciativas feitas em 2020 a Secretaria planeja continuar realizando consultas públicas, e já tem uma planejada para os próximos meses - estão em fase de elaboração do questionário.

O segundo eixo apresentado é a influência que a participação tem nas ações governamentais (AVRITZER, 2008). Neste aspecto, parte da seção 6.2 apresenta alguns casos e trechos de entrevistas que ilustram esta forma de efetividade. Um exemplo é a entrevista com a secretária de Educação de Mogi das Cruzes, que afirmou que, a partir das participações na consulta pública indicando que a população não queria um retorno presencial das atividades escolares naquele momento, passaram a aperfeiçoar e garantir melhorias no ensino remoto, assim como em aspectos fundamentais que o englobam, como a qualidade da permanência em casa. Com este intuito, criaram formas de levar a merenda escolar para a casa das crianças.

O secretário executivo da Primeira Infância de Recife também faz uso deste critério para avaliar o efeito das consultas públicas realizadas no município. Em entrevista, ele diz que as consultas públicas não foram exitosas na medida em que não incidiram nas decisões tomadas pelo poder público. No caso específico, as contribuições nesta Secretaria Executiva foram encaminhadas à Secretaria de Educação, que seria responsável por definir políticas de educação para a primeira infância.

Parte da literatura analisa a efetividade da participação a partir da consideração sobre quais foram os participantes da iniciativa, conforme apresentado na seção 3.1.1. Na seção 5.5, apresentamos a partir do mapeamento que apenas 9 das 104 iniciativas levantadas eram abertas a qualquer membro da população. O secretário de Educação de Campina Grande utilizou este critério ao avaliar as limitações da consulta pública realizada no município, associando-o ao termo "efetivo".

“Acho que o alcance da consulta poderia ser maior. Toda a população passou por esse movimento de transição do analógico para o digital. Embora seja uma coisa fácil entrar no site, responder um formulário, ou até mesmo responder um formulário que chegue pelo whatsapp, por e-mail, não são todas as pessoas que são acostumadas a isso. Então talvez o alcance desta consulta em particular, e por ser um movimento inicial, não foi tão efetivo, no meu entendimento.”
(Secretário de Educação de Campina Grande)

Este aspecto está associado também ao próprio conceito de participação digital, que por vezes é definido a partir de uma expectativa que este formato permitiria um maior alcance das iniciativas de participação, conforme descrito na seção 3.2.2. Portanto, o número de cidadãos que se envolvem no processo participativo é central tanto para a definição de participação digital, por parte da literatura, quanto para a avaliação de sua efetividade, como vemos tanto na literatura quanto em relatos como esse.

A Secretaria de Educação de Caraguatatuba, a partir dos resultados de uma consulta pública que indicaram que a população ainda não estava disposta a retomar as aulas presencialmente, formou um Comitê de Elaboração do Plano de Retomada das Aulas Presenciais. Para a composição deste comitê, foram eleitos representantes da Secretaria de Educação, de órgãos jurídicos, da Secretaria de Saúde e do Conselho Municipal de Educação. Ainda que esta iniciativa não conste neste mapeamento, porque suas reuniões e atividades foram realizadas de maneira presencial, cabe uma menção à sua composição, que permite pensar também no papel atribuído aos participantes na análise de efetividade e qualidade do processo. A secretária destacou que, por terem representantes de todos os segmentos no comitê, cada um avaliava as decisões colocando no centro o grupo ao qual representava, contribuindo de maneira positiva para a construção do plano.

Sendo o contexto e o ambiente institucional relevantes na análise da efetividade da participação (PIRES ET AL., 2011), os entrevistados foram questionados sobre o histórico de iniciativas tradicionais ou digitais de participação no município, o contexto em que se estabeleceu o processo participativo e a própria trajetória dos secretários e secretárias responsáveis pela implementação.

Alguns municípios destacaram a relação com pais, mães e responsáveis através de grupos participativos existentes nas escolas. Em Canaã dos Carajás, a Secretaria de Educação já mantinha uma relação próxima com os Conselhos Escolares, que são grupos paritários, ou seja, que tem uma quantidade igual de responsáveis pelos alunos e de servidores das escolas. Esta relação já era ativa previamente à pandemia, porém limitava-se à discussão sobre assuntos relacionados à própria escola. Na pandemia, a discussão foi ampliada ao nível da rede municipal pela primeira vez, e a secretária demonstrou-se satisfeita com o processo.

“foi muito importante ouvir os representantes dos conselhos escolares porque eles são a sociedade civil organizada que consomem o serviço entregue pela escola. Eles consomem o serviço entregue pela Educação. Então eles (...) falavam de um espaço que era deles. Tinham consciência e tinham uma visão mais ampla da necessidade. E aí o pensamento era de quem iria receber o serviço, e não de quem iria ofertar o serviço” (Secretária de Assistência Social de Canaã dos Carajás)

Caraguatatuba e Londrina também mencionaram as Associações de Pais e Mestres e os Conselhos de Escola, tanto em sua atuação previamente à pandemia como durante a pandemia. A secretária de Educação de Londrina comentou que costuma pedir que diretoras escolares apresentem atas de encontros com os conselhos para justificar decisões que a escola pretende tomar, e essa experiência de participação pode representar tanto a cultura de participação na gestão do município como na população.

“eu valorizo muito ir em um evento, em uma escola, e encontrar o pai da APM, a mãe do conselho escolar... A gente também cobra muito essa participação. Então a diretora vem com uma decisão, sei lá, vai mudar o horário dos alunos. "Primeira coisa, você falou com o conselho da escola?" "Ai não", "Então pera lá. Se você falar para mim que vai entrar cinco horas da manhã, pode entrar, mas eu quero a ata do conselho escolar falando isso". E isso também quer dizer que a gente, a Secretaria, empodera o conselho escolar.” (Secretária de Educação de Londrina)

O secretário de Educação de Sobral destacou que o município já tinha feito iniciativas de participação social antes, e que eles têm, historicamente, uma tradição participativa vinculada às reformas educacionais que fizeram o município ganhar destaque nacional na pauta da gestão da educação.

A Prefeitura de Recife já tinha uma tradição de participação social através de consultas públicas digitais, devido a um contrato estabelecido em 2016 com uma organização privada responsável pela implementação destes processos, chamada Colab. O secretário entrevistado disse que, quando assumiu a pasta no final de 2019, ainda não tinha utilizado a ferramenta, mas

decidiu adotá-la na elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância porque tinha a intenção de que a participação auxiliasse a minar alguns riscos e a despertar o sentimento de pertencimento na população.

Essa experiência com participação na própria Secretaria Executiva da Primeira Infância e a tradição de participação nas demais Secretarias da Prefeitura, além do conhecimento prévio do próprio prefeito, impulsionaram a implementação das consultas públicas digitais realizadas no mês de julho de 2020.

“a gente pensou: bom, estamos tendo uma experiência muito boa no plano de consulta popular, de participação digital. Então vamos continuar usando essa ferramenta, então vamos escutar o pessoal sobre como é que tá sendo aí esse processo de ensino híbrido, ensino online.” (Secretário executivo da Primeira Infância do Recife)

No entanto, o secretário destacou que acredita que mais pessoas poderiam ter participado da consulta caso o prefeito tivesse apoiado mais a iniciativa e a sua divulgação. Em sua visão, a educação não foi uma prioridade do prefeito durante 2020 da maneira como deveria, e incomodou-se com as poucas decisões que eram tomadas a este respeito. Além disso, destacou que os resultados da participação foram repassados para a Secretaria de Educação, mas não surtiram efeito por conta da liderança. A iniciativa contou com o apoio do secretário de Planejamento e da primeira-dama, portanto o entrevistado disse que não poderia considerar um abandono por parte da gestão, mas sua visão é de que a figura do prefeito faria muita diferença. Este aspecto é explorado novamente na seção 6.6, sobre os atores envolvidos nas iniciativas de participação.

Em municípios como Poços de Caldas, Campina Grande e Caraguatatuba, a iniciativa mapeada foi pioneira - conforme indicado pelos secretários(as), eles não tinham o costume de promover consultas públicas, tampouco digitalmente. Em Mogi das Cruzes, a secretária de Educação comentou que não haviam experiências de participação prévias à pandemia, mas durante a pandemia foram feitas uma série de aproximações até chegar na consulta pública sobre o retorno das atividades escolares.

Para além do histórico de participação no próprio município, a trajetória do secretário municipal responsável pela iniciativa também pode ter influenciado na implementação das iniciativas, como abordado pelos próprios entrevistados. A secretária de Educação de Londrina destaca que sua atuação no setor público sempre esteve atrelada à participação de conselhos municipais - tendo inclusive já presidido o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, ambos de Ourinhos/SP, município em que

ela é professora concursada - agora licenciada para trabalhar na Secretaria de Educação de Londrina.

“historicamente eu já tenho essa veia de gestão democrática muito forte - isso me guia em todos os tempos. Então eu sempre faço enquete com os meus professores - são 5 mil pessoas - , tô sempre abrindo diálogo muito com os conselhos. É fundamental pra mim, eu falo que a gente erra menos quando tem mais gente participando da decisão. E respeito a decisão que é tomada” (Secretária de Educação de Londrina)

A ideia de 'errar menos' apresentada pela secretária pode estar associada a uma percepção sobre eficácia política. Como visto, parte da literatura entende a participação como fundamental para ampliar a sensação de eficácia política (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1987; POULANTZAS, 2000).

Em suma, vê-se que diferentes sentidos para a efetividade da participação e critérios para a avaliação da mesma foram mencionados pelos entrevistados enquanto formas de análise das iniciativas implementadas. Nas considerações finais, apresentamos uma interpretação de que é possível defender a complexidade do conceito de efetividade na literatura sobre participação, assim não enquadrando a falta de consenso como uma limitação do campo - tanto para fins acadêmicos quanto para fins práticos, de avaliação das políticas públicas.

6.6 Atores envolvidos: colaboração e resistência

O apoio dado pelo prefeito ou prefeita para a iniciativa de participação, mencionado brevemente na seção anterior, foi um aspecto presente em diversas entrevistas. Em todas as ocasiões que este assunto surgiu, a participação da liderança foi vista como crucial para que houvesse participação da população.

“eu acho que os processos participativos só rodam verdadeiramente quando (...) o prefeito, ou o governador ou o presidente colocar isso como premissa desde a sua campanha. Se ele tem isso verdadeiramente, se ele acredita nisso. Se essa pauta, se essa agenda não entra desde esse momento, não entra na *shortlist*, digamos assim, das grandes prioridades do gestor, acaba não tendo espaço suficiente, e vira mais uma das bravas políticas.” (Secretário executivo da Primeira Infância do Recife).

Em alguns casos, como o de Sobral, a ideia de trazer a participação da população foi do próprio prefeito. Em Caraguatatuba, Campina Grande, Mogi das Cruzes, Canaã dos Carajás e Poços de Caldas o apoio do prefeito à iniciativa foi destacado pelos entrevistados como um

aspecto positivo na realização das consultas públicas - as quatro primeiras da Educação e a última da Saúde. A secretária de educação de Londrina destacou também o relacionamento do prefeito com os conselheiros como um ponto positivo, mencionando que ele considera os conselhos muito importantes. Para ilustrar essa relação, foi mencionado que ele conhece os conselheiros e conselheiras pelo nome, e reconhece o trabalho deles.

As iniciativas entrevistadas apresentaram diferentes modelos de governança de atores. Houve casos em que apenas a Secretaria responsável específica se envolveu, e casos que englobaram diferentes atores, como outras Secretarias e Conselhos municipais, universidades e iniciativas privadas.

No caso do Recife, a iniciativa foi encabeçada pela Secretaria Executiva da Primeira Infância, um órgão de caráter especial e ligado à Secretaria de Planejamento, mas o desenho do questionário foi feito por um núcleo da primeira infância da Universidade Federal Rural de Pernambuco, e com adaptações de uma organização da iniciativa privada, o Colab, que foi responsável por implementar o questionário digitalmente.

Londrina foi o único município a mencionar o envolvimento de um órgão federal, o Conselho Nacional de Educação. O presidente do Conselho manteve contato com a secretária de Educação de Londrina durante o início da pandemia, orientou-a a elaborar um plano de retomada e participou de uma reunião com o Conselho Municipal de Educação para dar as diretrizes sobre como deveriam fiscalizar e revisar o plano elaborado pelo poder Executivo.

Alguns municípios enfrentaram resistência durante a implementação das consultas públicas. O secretário de Educação de Sobral relatou que, no início da implementação das estratégias de consultas públicas, houve resistência de algumas famílias em relação ao processo. Segundo ele, estas famílias não compreendiam a necessidade de responder às consultas públicas, mas “quando se criou o hábito e se adaptou a metodologia, a gente praticamente não percebeu mais nenhum tipo de resistência nesse sentido”.

No caso de Campina Grande, a resistência foi por parte do Sindicato dos Professores, que, por mais que tivessem um canal de diálogo aberto com a Secretaria previamente à pandemia, conforme informado pelo secretário, apresentou uma forte resistência em participar da consulta pública.

A secretária de Educação de Santos também relatou resistência por parte do Sindicato dos Professores, e acredita que este órgão influenciou a maneira como alguns pais e responsáveis se posicionaram na consulta pública sobre o retorno das atividades escolares. Em contrapartida, destacou movimentos de pais e mães das escolas particulares que também

buscaram influenciar os resultados da consulta. O primeiro grupo era contra o retorno das atividades presenciais, e o segundo grupo era a favor.

6.7 Intercâmbio de práticas com outros municípios

No momento de realização do mapeamento de iniciativas, ao identificar uma predominância de processos participativos na pasta da Educação, sobretudo as consultas públicas voltadas à reabertura das escolas, identificou-se uma possível tendência que poderia ser justificada pela troca de experiências entre os municípios. Sendo assim, incluiu-se no roteiro de entrevistas uma seção para compreender se houve uma troca entre as diferentes Prefeituras.

Caraguatatuba, Santos e Recife destacaram a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) como um órgão que fortaleceu a troca de experiências entre os municípios durante a pandemia, e a secretária de Educação de Caraguatatuba relatou que foi convidada a apresentar a consulta pública de retorno das atividades escolares para outros municípios.

A então secretária de Educação de Mogi das Cruzes também participou de espaços de compartilhamento de práticas, apresentando a consulta pública realizada no município em um encontro do Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê. Arujá e Ferraz de Vasconcelos fazem parte deste consórcio, e também desenvolveram consultas públicas sobre o retorno às atividades escolares com seus municípios.

O secretário de Educação de Sobral comentou que, em 2021, foram procurados por algumas prefeituras para apresentar os casos de consulta pública realizados pela pasta. O secretário não soube informar quais destes municípios implementaram processos participativos após as conversas, mas mencionou diálogos com cidades vizinhas à Sobral, além de municípios de outros estados como o Rio Grande do Norte, Maranhão e Piauí.

O secretário de Educação de Campina Grande afirmou que, apesar de não analisarem iniciativas de consultas públicas em outros municípios, observaram as ações e protocolos desenvolvidos pelo Brasil, a fim de auxiliar no momento que estavam vivendo.

“não existia a menor, remota hipótese de a gente ter uma ideia do que podia ser feito naquele momento. Então foi um momento realmente de muita observação. Observando o que outros estados faziam, o que outros municípios faziam, e tentando encontrar respostas necessárias para esse momento tão delicado”
(Secretário de Educação - Campina Grande)

De maneira geral, notam-se algumas experiências de troca entre os municípios. No entanto, estas contribuições dos entrevistados não levam à conclusão de que as iniciativas que ocorreram em períodos semelhantes, com temática semelhante, tenham sido inspiradas umas nas outras - hipótese que havia sido levantada ao analisar os dados do mapeamento, conforme apresentado na seção 5.3.

Cabe ainda destacar, nesta seção, que alguns entrevistados buscaram referências também internacionalmente, analisando o que outros países estavam fazendo no enfrentamento à pandemia, como fez o município de Canaã dos Carajás. Extrapolando o momento da pandemia, a secretária de Educação de Santos contou que eles buscaram compreender como países que passaram por guerras conduziam a educação no pós-guerra.

"é uma situação diferente né? O pós-guerra e a pandemia - mas o que que a gente tem em comum? O aluno não frequentou escola. Então como como que aconteceu? Como que foi essa recuperação? Como que eles minimizaram esse período onde não foi trabalhado o componente curricular? Pedagogicamente falando, como que foi tudo isso? Então isso é muito bom e serve pra gente também como dados para que a gente perceba que existe uma luz no final do túnel sim. A gente tem que entender cada região, a sua especificidade, o teu público alvo, e fazer com que isso abra algumas algumas conexões pra gente superar de uma forma menos traumática." (Secretária de Educação de Santos)

Esta fala da secretária se relaciona com a literatura sobre democracias e participação em momentos de catástrofes, apresentada na seção 3.3, reforçando a lente escolhida para esta dissertação, que enquadra a pandemia como uma catástrofe e articula a literatura sobre democracia e participação durante o enfrentamento destas catástrofes. Além disso, guerras são momentos que apresentam questões semelhantes à pandemia no que diz respeito ao distanciamento social - ainda que por motivos bem diferentes.

Em suma, nesta seção estão reunidos os depoimentos dos entrevistados(as) sobre as fontes consultadas na elaboração dos processos participativos, além das experiências de trocas sobre as experiências. Os relatos corroboram também na justificativa desta dissertação, a partir da constatação de que o registro e compartilhamento das experiências pode ser útil na elaboração de futuros processos participativos, seja em momentos catastróficos ou não, seja de maneira digital ou não.

7. Considerações finais

Após a apresentação dos resultados deste estudo, chegamos à seção final da dissertação, que tem como objetivo sintetizar os principais achados e apontar possíveis continuidades de pesquisa. O mapeamento das iniciativas e as entrevistas realizadas ilustram algumas expectativas da literatura sobre participação, no que diz respeito ao seu efeito democratizante e ao seu potencial no enfrentamento à pandemia. Principalmente, apresentam evidências daquilo que diferentes autores escreveram sobre o potencial da participação no enfrentamento à pandemia (FUNG, 2021; SMITH ET AL., 2021).

O enquadramento da pandemia enquanto uma catástrofe permitiu a utilização da literatura que trata de democracias e participação em momentos de catástrofes, que orientou as entrevistas, e mostrou-se adequada para a compreensão do fenômeno estudado. As menções dos entrevistados à situação de indefinições sobre como prosseguir e o uso da participação como forma de compreensão do poder público demonstram isso. Por fim, a fala da secretária de Educação de Santos, que indicou que analisaram políticas públicas de alguns países nos períodos pós-guerra, por apresentarem um problema público semelhante ao que estavam vivendo no município (interrupção de atividades escolares), demonstra a adequabilidade da literatura e do enquadramento da pandemia enquanto catástrofe.

O mapeamento realizado tem enorme potencial por retratar, ainda que não em sua totalidade, o uso da participação digital no enfrentamento à pandemia por parte das prefeituras brasileiras. Dando um passo adiante, as entrevistas com secretários e secretárias municipais responsáveis por sua implementação permitem uma compreensão sobre suas visões em relação à participação, opiniões que parecem atravessar diferentes municípios e objetivos do uso da participação em momentos de crise.

Esta dissertação teve como objetivo responder às seguintes perguntas: (1) Em um momento de catástrofe, agravada pelas crises democrática, sanitária e econômica, qual o papel conferido à participação da população?; (2) Qual é a real motivação e efetividade dessas ações, na percepção dos secretários(as) municipais responsáveis por sua implementação?; e (3) Qual o papel conferido às tecnologias digitais de participação durante a pandemia, e quais limitações e riscos são percebidos pelos secretários(as) municipais? Nos próximos parágrafos, iremos retomar discussões já apresentadas que respondem a estas três perguntas, discorrer sobre outras contribuições da pesquisa, além de apresentar possíveis continuidades.

A primeira pergunta de pesquisa estava associada a uma das hipóteses deste estudo, que presumia que iniciativas de participação em caráter emergencial são sobretudo de

avaliação/diagnóstico, e os resultados da participação são considerados no processo de decisão – mas não geram decisões em si. Para responder qual foi o papel conferido à participação neste momento particular, que é catastrófico e soma a crise sanitária à crises já em curso, também potencializando-as, consideramos dados obtidos tanto no mapeamento de iniciativas quanto nas entrevistas realizadas com os servidores públicos.

Conforme indicado no capítulo 5, 69,23% das iniciativas de participação digital mapeadas foram de caráter de diagnóstico/avaliação. Esta definição integra o caráter consultivo, definido por Fung (2006), ou o caráter em que o cidadão é questionado sobre sua opinião, na definição de Arnstein (1969). Além disso, também 69,23% das iniciativas eram de conselhos municipais - que dividiam-se entre as iniciativas consultivas e as de aprovação de medidas do Poder Executivo, atribuições dos conselhos de acordo com exigências legais. Nas entrevistas, foi possível identificar que o caráter de diagnóstico estava atrelado ao momento da pandemia, que colocava questões inéditas aos governos. Ao descrever os objetivos da iniciativa, os entrevistados falaram em mapear problemas públicos, entender, ter a certeza do diagnóstico e confirmar percepções.

Analisando estes dados conjuntamente com o contexto em que se dá a participação, vê-se que o mecanismo foi utilizado em um momento que governos estavam sem direcionamento para agir, tanto pelo ineditismo da situação como pela ausência de coordenação a nível federal, conforme apresentado por outras pesquisas mencionadas ao longo da dissertação. Sendo assim, é possível pensar na participação como um mecanismo que pode auxiliar governos em momentos de catástrofe, sobretudo enquanto ferramenta para diagnosticar os problemas enfrentados pela população.

Outros objetivos mencionados pelos entrevistados estão relacionados à segunda pergunta da pesquisa - a motivação dessas ações na percepção dos secretários(s) e como eles avaliaram a efetividade da participação. Esta pergunta está associada à primeira hipótese do estudo, de que a motivação estaria relacionada ao aumento da legitimidade dos governos.

Neste caso, não é possível apresentar porcentagens que corroborem com a hipótese, dado que não havia como identificá-la no mapeamento. Nas entrevistas, foi feita uma escolha da pesquisa de não utilizar a palavra legitimidade - para não enviesar os entrevistados. No entanto, a hipótese se confirma ao identificar, nas diferentes entrevistas, falas que indiquem a ideia de legitimidade atrelada aos objetivos de realizar iniciativas de participação, principalmente as consultas públicas.

Os entrevistados trouxeram a percepção de que a participação auxiliaria a legitimar decisões já previamente estabelecidas pelo poder público. Outros efeitos esperados com

objetivo semelhante são a adesão dos munícipes à decisão tomada de maneira participativa, a divisão da responsabilidade sobre a decisão e a expectativa de que poderia haver uma percepção de "acerto" por parte dos cidadãos.

Em relação a efetividade, houve divergência em relação aos critérios que cada entrevistado utilizou para avaliar o sucesso ou não das iniciativas participativas - corroborando com a literatura sobre efetividade da participação, apresentada na seção 3.1.1, que demonstra a falta de unanimidade sobre o tema. Dentre as características por eles apontadas, estão o engajamento e número de participantes, a relação das participações com a ação governamental e o caráter democratizante da participação.

O contexto e o ambiente institucional, apontados pela literatura como relevantes na avaliação da participação social, também apareceram nas entrevistas atrelados aos resultados. Alguns entrevistados destacaram o histórico de participação no município, como Sobral, e outros destacaram suas vivências pessoais de participação, como o caso de Londrina.

Com o que foi exposto nesta seção, vê-se que os diferentes entendimentos para a efetividade da participação, apresentados na seção 3.1.1 da revisão de literatura, foram abordados pelos entrevistados ao avaliar a implementação de iniciativas participativas e seus resultados. A partir destas evidências, é possível sustentar que não há necessidade para um conceito único de efetividade da participação, sendo possível partir da complexidade tanto do fenômeno (a participação) como do seu impacto (a efetividade).

Podendo a participação ser tida como um meio (um mecanismo institucional para diagnóstico de problemas públicos e/ou auxílio em tomada de decisão) e também como um fim (aprimoramento da democracia participativa e da cidadania; fiscalização do poder público e controle social), sugere-se que a sua efetividade possa ser avaliada de acordo com o objetivo e contexto de cada iniciativa implementada.

Ainda conectado com o ambiente institucional, um aspecto que se sobressaiu nas entrevistas, e não estava nas hipóteses centrais deste estudo ou de outros mencionados na literatura sobre participação, é o apoio do prefeito ou prefeita à iniciativa de participação. Este aspecto surgiu tanto nas entrevistas sobre consultas públicas quanto naquelas que abordam os conselhos municipais. Essas informações, atreladas a análise sobre o perfil dos prefeitos que implementaram iniciativas de participação social e sua taxa de reeleição, pode ser uma futura pesquisa interessante.

Tratando especificamente dos conselhos municipais, foi possível notar que, em alguns municípios, os conselhos cumpriram um papel fiscalizador, relacionado às suas atribuições legais. Nos municípios em que já havia um relacionamento próximo com os conselhos

municipais, houve co-construção de estratégias para o enfrentamento à pandemia. Não houve relatos, nas entrevistas, de relacionamentos que foram construídos somente na pandemia. No entanto, este estreitamento de relações esteve presente nos municípios que relataram o estabelecimento de comitês para o enfrentamento à pandemia.

Finalmente, trataremos nos próximos parágrafos do uso da participação digital, tema da terceira pergunta de pesquisa deste trabalho, e que merece centralidade por ser um tema que já ganhava destaque na literatura e nas experiências práticas, e que pelo contexto da pandemia foi muito potencializado. Na maior parte dos casos entrevistados, a participação digital foi pioneira durante a pandemia - com exceção do Recife, que já tinha o costume de fazer consultas públicas digitais com a população. Alguns entrevistados relataram que o comportamento digital da população foi se alterando ao longo do primeiro ano da pandemia, com as pessoas progressivamente com mais acesso e facilidade em usar as ferramentas de internet. Isso foi apontado também por outros pesquisadores (HALL, KAYE E MORGAN, 2021) e pelos dados do TIC Domicílios de 2020.

Ainda que este acesso tenha progredido ao longo do primeiro ano da pandemia, a exclusão digital surgiu em quase todas as entrevistas como uma dificuldade no uso de mecanismos digitais. A participação digital foi utilizada sobretudo porque, no cenário de distanciamento social, era uma forma segura de envolver a população sem causar aglomerações. No entanto, tanto a ausência de conectividade quanto a dificuldade na sua utilização dificultaram ou impossibilitaram a participação de parte dos cidadãos. Em diversos municípios foram estabelecidas estratégias para tentar contornar ou minimizar este problema, mas esta limitação da participação digital permanece relevante, e indica a necessidade de pensar estratégias que não deixem nenhum cidadão impedido de participar.

Este achado corrobora com a terceira hipótese do trabalho, de que a exclusão digital seria a limitação percebida pelos entrevistados em relação ao uso de mecanismos digitais. Constatou-se que outros riscos que a Internet oferece a governos e à população em processos participativos digitais não foram abordados pelos entrevistados. Este descompasso entre a literatura de internet e governos e as preocupações consideradas pelos gestores públicos, ainda que a partir de uma amostra pequena, pode indicar a necessidade de um estreitamento entre o que é discutido na academia e como os governos têm implementado serviços digitais.

Na revisão de literatura, foram apontados aspectos da primeira onda otimista com a internet, até os anos 2010, e a onda mais crítica que se seguiu a partir de então. No entanto, ao apresentar os estudos recentes sobre participação digital, vê-se o destaque a alguns benefícios da tecnologia. Nas entrevistas, o formato digital também foi ressaltado pelos secretários(as)

municipais como uma ferramenta que permitiu a participação dos cidadãos, e a perspectiva de continuidade apontada por alguns deles indica que o mecanismo não teve um uso restrito ao momento de distanciamento social, assim reforçando os benefícios apresentados.

A participação digital muitas vezes é condicionada ao cadastro de indivíduos em determinadas plataformas e compartilhamento de dados, fazendo com que seja necessário que o cidadão abra mão da privacidade de suas informações somente para participar do processo democrático.

Os próprios mecanismos de realização das iniciativas de participação digital *online* oferecem riscos que, nas formas tradicionais de participação, não existiam. Um exemplo é o uso de ferramentas de videoconferência que, como apontado na seção 3.3.3, podem expor o conteúdo das conversas (MARCZAK; SCOTT-RAILTON, 2020). Nos casos aqui mapeados, reuniões de conselho, de comitês e audiências públicas ocorreram através destas plataformas. Ainda que se tratem de encontros com atas públicas, portanto sem necessidade de sigilo das informações, estas se tornam mais facilmente utilizadas pelas plataformas, sem transparência sobre seus fins.

A fim de ilustrar a importância que estas questões sejam consideradas, tomemos como exemplo o que seria tecnicamente possível fazer a partir dos casos de participação social apresentados neste estudo. Um município que utilizou o formulário do Google para realizar uma consulta pública conferiu à plataforma uma sequência de dados sobre os cidadãos - como por exemplo sua opinião sobre medidas de isolamento social, dados socioeconômicos de seus familiares, sua situação de empregabilidade durante a pandemia, seu acesso à benefícios governamentais, etc.

A partir das informações que permitem a identificação do cidadão/usuário, como um e-mail ou CPF fornecido no momento de participação na consulta pública ou então informações sobre o próprio dispositivo pelo qual a participação foi registrada, torna-se possível - tecnicamente, mas não necessariamente legalmente - que a plataforma cruze estes dados com padrões de comportamento digital do usuário, preferências de consumo, localização do dispositivo, deslocamentos, etc.

Seria possível, por exemplo, identificar que pais e responsáveis contrários ao retorno presencial das atividades escolares frequentam bares e restaurantes com um índice alto de lotação aos finais de semana. O Facebook registrou uma patente denominada “Statistics for continuous location tracking”, que permite identificar deslocamentos e pessoas que estão no mesmo espaço, assumindo a interação *offline* entre usuários. Ainda que o Facebook diga que nem todas as patentes serão utilizadas, o seu registro é relevante porque demonstra que é uma

possibilidade de uso, e o potencial que essa patente específica oferece é a redução da privacidade das pessoas (SILVEIRA, 2019).

A partir disso, as possibilidades de inferências sobre cidadãos são imensas, e as informações coletadas em instâncias participativas são somadas àquelas já coletadas pela plataforma. Assim, governos têm um papel de coletar informações pessoais, por meio de participação social, que podem ser utilizadas por plataformas ou por eles mesmos para diversos fins. E é neste sentido que entram os conflitos éticos sobre o uso de dados sobre cidadãos, caminhando entre a eficiência da gestão e o abuso de controle e vigilância dos cidadãos. Sugere-se, então, que a internet seja vista em sua complexidade, tanto com seus fatores que beneficiam as democracias quanto com seus riscos.

Cabem algumas considerações também sobre os métodos empregados nesta pesquisa. O uso do portal Google para o mapeamento das iniciativas demonstrou-se satisfatório para os objetivos deste estudo, conforme explicitado na seção 4.3.1. No entanto, estudos que tenham como objetivo produzir inferências a partir de retratos das experiências de participação social no Brasil carecem de métodos mais rigorosos para o levantamento de iniciativas. Seria interessante pensar em um banco de iniciativas das diferentes formas de participação, o que permitiria avanços tanto nas pesquisas acadêmicas sobre o tema, quanto nas referências para os municípios que desejam criar processos de participação social.

Em relação ao método de entrevistas, o principal desafio esperado era a dificuldade de acesso ao público - problema comum em entrevistas com elite (HARVEY, 2011). Este problema foi contornado principalmente com um reajuste no cronograma inicial, dedicando mais tempo para a busca e agendamento das entrevistas.

A maioria dos entrevistados estava em municípios que realizaram consultas públicas. Uma possível explicação para isso é que haveria mais abertura e interesse dos entrevistados em relatar essas histórias - inclusive, alguns deles informaram já terem apresentado as iniciativas em painéis e encontros de municípios. Os entrevistados convidados a falar sobre a relação com conselhos podem ter tido mais resistência em participar da pesquisa - o que explicaria as tentativas não sucedidas de contato ou as respostas negativas à possibilidade de entrevista.

Outras agendas de pesquisa poderiam considerar entrevistar outros atores envolvidos neste ciclo. Pesquisadores que se debruçam sobre conselhos podem explorar a pandemia de acordo com os conselhos municipais, como feito por Fontes (2021) e Oliveira et al. (2021). Além desta possibilidade, seria interessante confrontar as expectativas de gestores públicos de que a participação conferia legitimidade aos governos com as percepções de cidadãos que participaram nestes processos. Neste eixo, poderia considerar-se a dimensão de efetividade da

participação proposta por Avritzer (2016) que considera a percepção dos cidadãos como critério.

A temática da educação, conectada sobretudo às decisões sobre ensino remoto ou presencial, foi a mais presente nas iniciativas apresentadas. O tema foi também alvo de muita atenção da opinião pública durante o ano de 2020, tanto por sua relevância para os cidadãos, como pela pressão de grupos bem articulados, tais como os sindicatos de professores e os sindicatos patronais de escolas particulares. Um caminho de pesquisa interessante é compreender as disputas que envolviam estas decisões e como manifestou-se a participação na gestão escolar. O mapeamento realizado nesta dissertação pode servir como base para a seleção de casos.

Análises comparativas podem ser feita entre os diferentes temas, como comparando a educação com os demais setores a fim de compreender se há padrões específicos no conjunto de iniciativas relacionadas à temática, ou então entre o ano de 2020 e o ano de 2021, com o objetivo de explorar as diferenças nas duas etapas de enfrentamento à pandemia, além de os possíveis efeitos da troca de gestão em alguns municípios.

Outros temas que apareceram nas entrevistas e não foram mencionados nesta dissertação, por não representarem os objetos de análise, podem indicar mais caminhos de pesquisa dentro dos estudos sobre participação. Como apresentado na introdução, teóricos participacionistas defendem que a participação é fundamental para incrementar a formação política e desenvolver ou perpetuar um interesse dos participantes por política. Nas entrevistas, surgiram relatos sobre a necessidade de educação política para que os cidadãos participem mais das IPs. Isso se conecta também com a cultura de participação do município, destacado no capítulo 6. Pesquisas podem se aprofundar em entender a cultura de participação previamente à pandemia, e como isso interfere no processo de participação no enfrentamento às calamidades.

Por último, pesquisas sobre a pandemia ainda estão começando a ganhar relevância - pela contemporaneidade do assunto. As possibilidades de sofisticação da pesquisa aumentaram nos últimos dois anos, e ampliaram-se os caminhos para investigar a participação social neste processo. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE, analisou em 2020 diversos aspectos sobre a pandemia e seu enfrentamento. Lá, há registros sobre medidas adotadas por cada município. Estes dados possibilitam análises quantitativas sobre o enfrentamento à pandemia, e é possível pensar em pesquisas que relacionem estes dados com dados sobre participação social.

Em suma, a dissertação apresentada realiza um levantamento inédito sobre a participação social no enfrentamento à pandemia, investiga a percepção de secretários

municipais sobre temas que permitem múltiplas interpretações, como a legitimidade governamental e a efetividade da participação, e traz elementos importantes para a discussão sobre internet e democracias que pretendem conectar mais a academia e a prática.

Referências

- ABERS, R. N.; BÚLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 28, p. 52-84, 2011.
- ABRANCHES, S. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- ABREU, J. C. A.; PINHO, J. A. G. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, 2014.
- ABRUCIO, F., GRIN, E., FRANZESE, C., SEGATTO, C., COUTO, C. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul. – ago. 2020.
- AFSAHI, Afsoun *et al.* Democracy in a global emergency: five lessons from the COVID-19 pandemic. **Democratic Theory**, v. 7, n. 2, p. 5-19, 2020.
- AL SIYABI, H. *et al.* Community Participation Approaches for Effective National COVID-19 Pandemic Preparedness and Response: An Experience From Oman. **Frontiers in Public Health**, v. 8, n. 616763, 2021.
- ALEXANDER, J. The best time to start involving the public in covid decision-making was a year ago. The next best time is now. In: Smith, G.; Hughes, T. with Adams, L.; Obijaku, C (eds). **Democracy in a pandemic: participation in response to crisis**, p. 101-105, 2021.
- ALMADA, M. *et al.* Democracia digital no Brasil. **Matrizes**, São Paulo, v. 13, p. 161-181, 2019.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012
- _____; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos Estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na Última Década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.
- ALMEIDA, D. C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Soc. estado**. [online], v. 32, n. 3, p. 649-680, 2017.
- ARNSTEIN, S. R. A Ladder Of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, p. 216-224, 1969.
- ARRUDA, R.; LEÃO, L. O ciberespaço e a personalização de resultados de busca do Google: Estudo de caso sobre modulação de conteúdo. **XXX Encontro Anual da Compós**, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo - SP, 27 a 30 de julho de 2021.
- AVOGADRO, M. Comunicación y catástrofes: internet y las redes sociales en las crisis. *Razón y Palabra*, 2020. Disponível em: http://www.razonypalabra.org.mx/comunicarte/2010/carte10_nov_rdessocialesencrisis.html. Acesso em: 16 de julho de 2022.
- AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.
- _____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. Editora Cortez: São Paulo, 2003.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-68, 2008.
- _____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

- _____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. Editora Cortez: São Paulo, 2010.
- _____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 13–28.
- _____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, p. 383,398, 2012.
- _____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- _____. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- _____. CARVALHO, P. **Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.
- _____. A crise da democracia como um processo de desdemocratização: reflexões sobre os casos latinoamericanos. In: Avritzer, L., CARVALHO, P. **Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.
- BENNETT, W. L.; LIVINGSTON, S. (Eds.). **The disinformation age: Politics, technology, and disruptive communication in the United States**. Cambridge University Press, 2020.
- BERG, S. & HOFMANN, J. Digital democracy. **Internet Policy Review**, v. 10, n. 4, p. 1-23, 2021.
- BEZERRA, C. *et al.* Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. SciELO Preprints, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218>. Acesso em: 12 de julho de 2022.
- BOURDIEU, P. **Homo academicus**. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação Eletrônica e suas Relações com Governo Eletrônico, Efetividade Governamental e Accountability. **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016.
- BRAGATTO, R. C. **Participação política e o Marco Civil da Internet: vontade política, tradição associativa e desenho institucional**. Tese de Doutorado em Sociologia pela UFPR. Curitiba, 2016
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 17 de julho de 2022.
- BROWN, W. Nas ruínas do neoliberalismo. São Paulo: Politeia, 2019.
- BRUNS, A. Filter bubble. **Internet Policy Review**, v. 8, n. 4, p. 1-14, 2019.
- BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- CARDON, D. **A democracia internet - promessas e limites**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.
- CHADWICK, A. **Internet politics: States, citizens, and new communication technologies**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.
- CHENEY-LIPPOLD, J. A New Algorithmic Identity: Soft Biopolitics and the Modulation of Control. **Theory, Culture & Society**, v. 28, n. 6, 2011.

COELHO, T. R.; POZZEBON, M.; CUNHA, M. A. Citizens influencing public policy-making: Resourcing as source of relational power in e-participation platforms. *Information Systems Journal*, v. 32, n. 2, p. 1-33, 2021.

COGLIANESE, C. The Internet and Citizen Participation in Rulemaking. **Journal of Law and Policy for the Information Society**, vl. 1, p. 33-57, 2005.

COLEMAN, S. O agir democrático numa era de redes digitais. **Revista Compolítica**, v. 7, n. 1, 2017.

COUGHLAN, M. Interviewing in qualitative research. **International Journal of Therapy and Rehabilitation**, v. 16, n. 6, p. 309-314. 2009.

COYNE, I. T. Sampling in qualitative research. Purposeful and theoretical sampling; merging or clear boundaries? **Journal of Advanced Nursing**, v. 26, p. 623–630, 1997.

CUNHA, E. (2009). **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social**. Belo Horizonte, 372 fls, Tese (doutorado), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

CURATO, N. **Democracy in a Time of Misery: from Spectacular Tragedy to Deliberative Action**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

_____.; OLVERA, A. R.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Dagnino, E.; Olvera, A. R.; Panfichi, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DIETER, M. *et al.* Pandemic platform governance: Mapping the global ecosystem of COVID-19 response apps. **Internet Policy Review**, v. 10, n. 3, p. 1-28, 2021.

DUBOV, A.; SHOPTAW, S. The Value and Ethics of Using Technology to Contain the COVID-19 Epidemic. *The American Journal of Bioethics*, v. 20:7, p. W7-W11, 2020.

DUTTON, W. H. Political Science Research on Teledemocracy. **Social Science Computer Review**, v. 10, n.4, p. 505–522, 1992.

FALANGA, R. Citizen participation during the covid-19 pandemic. Insights from local practices in European cities. Friedrich-Ebert-Stiftung, dez. 2020.

FARINIUK, T. Smart cities e pandemia: tecnologias digitais na gestão pública de cidades brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 860-873, jul. - ago. 2020.

FERES JÚNIOR., J., GAGLIARDI, J. O sucesso eleitoral da Nova Direita no Brasil e a mudança do paradigma comunicativo da política. In: AVRITZER, L., et al. **Pensando a democracia, a república e o estado de direito no Brasil**. Belo Horizonte: Projeto República, 2019.

FIORINA, M. P. Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement. In: SKOCPOL, T.; FIORINA, M. P. (Eds.), **Civic Engagement in American Democracy**, p. 395–426. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999.

FONTES, F. L. L. **Controle e fiscalização de serviços e gastos públicos pelo Conselho Municipal de Saúde de Teresina-PI: um estudo de caso**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Piauí, 2021.

FRENCH, M., MYKHALOVSKIY, E., & LAMOTHE, C. Epidemics, Pandemics, and Outbreaks. In A. J. Treviño (Ed.), **The Cambridge Handbook of Social Problems**, p. 59–78. Cambridge University Press, 2018. <https://doi.org/10.1017/9781108550710.005>

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N. R. De (orgs). **Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

_____. Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), São Paulo, v. 21, n.60, p. 67-82, 2006.

_____.; RIBEIRO, E. A. Cultura Política e Desigualdade: O Caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 125-145, 2011.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (eds.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

_____. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, Special Issue. Dezembro, 2006.

_____. Is Democracy Too Much Trouble in a Pandemic? In: Smith, G.; Hughes, T. with Adams, L.; Objaku, C (eds). **Democracy in a pandemic: participation in response to crisis**, p. 169-182, 2021.

GILLESPIE, A.M. et al. Social mobilization and community engagement central to the Ebola response in west Africa: lessons for future public health emergencies. **Global Health: Science and Practice**, v. 4, n. 4, p. 626-646, 2016.

GILLESPIE, T. The relevance of algorithms. **Parágrafo**, v. 6, n. 1, p. 95-121, 2018.

GODOY, S. A.; BRUNSTEIN J. Análise de dados nas metodologias qualitativas. In: BRUNSTEIN, Janette; GODOY, Arilda Schmidt; BRITO, Eliane Pereira Zamith; ARRUDA FILHO, Emílio José Monteiro (Org.). **Análise de dados qualitativos em pesquisa: múltiplos usos em administração**, p. 538-588. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

GOHARI, S. et al. Prevailing approaches and practices of citizen participation in smart city projects: Lessons from Trondheim, Norway. **Infrastructures**, v. 5, n. 4, 2020.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P.J.A. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, p. 19-46, 2011.

_____. 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma “cartografia” do campo. In: SILVA, S. BRAGATTO, R. SAMPAIO, R. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, cap. 2, p. 39-76, 2016.

GOODIN, R. E. **Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn**. Oxford: Oxford University, 2008.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública – investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. São Paulo: Editora Unesp (Prefácio à edição de 1990), 2014.

HAIM, M., GRAEFE, A., & BROSIUS, H.-B. Burst of the Filter Bubble? Effects of Personalization on the Diversity of Google News. **Digital Journalism**, v. 6, n. 3, 330–343, 2018.

HALL, D.; KAYE, S.; MORGAN, C. How the pandemic has accelerated the shift towards participatory public authorities. In: Smith, G.; Hughes, T. with Adams, L.; Objaku, C (eds). **Democracy in a pandemic: participation in response to crisis**, p. 139-153, 2021.

HAN, B-C. **No enxame: perspectivas do digital**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

HANNAK, Aniko, et al. **Measuring personalization of web search**. Proceedings of the 22nd international conference on World Wide Web. ACM, 2013.

HARARI, Y. N. **Yuval Noah Harari: the world after coronavirus**. Financial Times, publicado em 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75?fbclid=IwAR3hfSZJhv_F5YdjuSO3ExfeJZebeD7pL7gYjinhQmyzsp98CzM0kZA040>. Acesso em: 29 de março de 2021.

HARVEY, W. Strategies for conducting elite interviews. **Qualitative Research**, v. 11, n. 4, 431-441, 2011.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOFFMAN, L. H. Participation or communication? An explication of political activity in the Internet age. *Journal of Information Technology & Politics*, v. 9, n. 3, p. 217–233, 2012.

HONIG, B. Public Things: Jonathan Lear's Radical Hope, Lars von Trier's Melancholia, and the Democratic Need. **Political Research Quarterly**, v. 68, n. 3, 1-14, 2015.

HUGHES, T.; SMITH, G. Conclusion: a manifesto for democracy in a crisis. In: Smith, G.; Hughes, T. with Adams, L.; Obijaku, C (eds). **Democracy in a pandemic: participation in response to crisis**, p. 183-191, 2021.

INSTITUTO ALZIRAS. **Perfil das Prefeitas no Brasil (2017-2020)**. Disponível em: <http://prefeitas.institutoalziras.org.br/>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>> Acesso em: 29 mai. 2022.

JIANG, M.; XU, H. Exploring Online Structures on Chinese Government Portals: Citizen Political Participation and Government Legitimation. **Social Science Computer Review**, v. 27, n. 2, 2009.

KING, G., KEOHANE, R. & VERBA, S. **Designing Social Inquiry**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994.

KRAFFT, T. D., GAMER, M., & ZWEIG, K. A. What did you see? Personalization, regionalization and the question of the filter bubble in Google's search engine. **Conference'17**, Washington, DC, USA, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1812.10943>. Acesso em: 27 de maio de 2022.

KURFALI, M., ARIFOĞLU, A., TOKDEMIR, G., & PAÇIN, Y. Adoption of e-government services in Turkey. **Computers in Human Behavior**, v. 66, p. 168-178, 2017.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 33-42, 2011.

_____.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-364, 2011.

_____.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

LEAL-NETO, O. B. et al. Saúde na Copa: The World's First Application of Participatory Surveillance for a Mass Gathering at FIFA World Cup 2014, Brazil. *JMIR Public Health and Surveillance* 3, e26; 10.2196/publichealth.7313 (2017).

LEVITSKY, S., ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEVY, P. **As tecnologias da Inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. São Paulo: Editora 34, 1995.

LIPSET, S. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. **American Political Science Review**, v. 53, p. 69-105, 1959.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007.

_____; BORBA; J. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: Julian Borba; Lígia Helena Hahn Lüchmann. (Org.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. 1 ed. Florianópolis: Insular, v. 1, p. 21-59, 2007.

LUTZ, C.; HOFFMANN, C. P.; MECKEL, M. Beyond just politics: A systematic literature review of online participation. *First Monday*, v. 19, n. 7, 2014.

MACIEL, A. P.; ALARCON, A.; GIMENES, E. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, 2017.

MACPHERSON, C.B. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford University Press, 1987 [1977].

MAGALHÃES, B. D.; ORNELAS, G. M.; BRASIL, F. P. D. Desconstruções e resistências democráticas: o caso da instituição legal do Sistema Nacional de Participação Social. In: Avritzer, L., CARVALHO, P. **Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

MARCZAK, B., & SCOTT-RAILTON, J. Move Fast and Roll Your Own Crypto: A Quick Look at the Confidentiality of Zoom Meetings. **The Citizen Lab**, 2020. Disponível em: <<https://citizenlab.ca/2020/04/move-fast-roll-your-own-crypto-a-quick-look-at-the-confidentiality-of-zoom-meetings/>> Acesso em: 29 de maio de 2022.

MARGUETTS, H. Public management change and e-government: The emergence of digital-era governance. In A. Chadwick & P. Howard (Eds.), **The Routledge handbook of Internet politics** (p. 114–128). New York, NY: Routledge, 2009.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro**. Salvador, 498 fls, Tese (doutorado). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2008.

_____; PEREIRA, M. A. E-government (Verbete). In: MAZZOLENI, G. *The International Encyclopedia of Political Communication*, 2015.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (Eds). **Democracia Participativa E Redistribuição: Análise De Experiências De Orçamento Participativo**. Editora Xamã, 2008.

MASON, J. **Qualitative researching** (Segunda Edição). Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.

MEDEIROS, B., GOLDONI, L., BATISTA JR., E., ROCHA, H. O uso do ciberespaço pela administração pública na pandemia da COVID-19: diagnósticos e vulnerabilidades. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 650-662, jul. - ago. 2020.

MELO, C.; CABRAL, S. A grande crise e as crises brasileiras: o efeito catalisador da Covid-19. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3681-3688, 2020.

MENDONÇA, R.; PEREIRA, M. A. **Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb**. Congresso Latino Americano de Opinião Pública –Wapor, 4, Belo Horizonte, 2011.

_____; FILGUEIRAS, F. (Org.). **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

MILZ, D.; GERVICH, C. D. Participation and the pandemic: how planners are keeping democracy alive, online. **Town Planning Review**, v. 92, n.3, p. 335–341, 2021.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde**. 14a ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MORAES, I. H.; VEIGA, L. F.; VASCONCELLOS, M. M.; SANTOS, R. F. R. S. Inclusão digital e conselheiros de saúde: uma política para a redução da desigualdade social no Brasil. In: **Ciência e Saúde Coletiva** (Impresso), v. 14, p. 879-888, 2009.

MOUNK, Y. **The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it**. Harvard University Press, 2018.

MUDDE, C. Europe's populist surge: a long time in the making. **Foreign Affairs**, v. 95, p. 25–30, 2016.

NABUCO, A. L.; MACEDO, A. L.; FERREIRA, R. N. A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa. **Informática Pública**, ano 11, n. 1, p. 139 – 155, 2009.

NECHUSHTAI, E., & LEWIS, S. C. What Kind of News Gatekeepers Do We Want Machines to Be? Filter Bubbles, Fragmentation, and the Normative Dimensions of Algorithmic Recommendations. **Computers in Human Behavior**, v. 90, p. 298–307, 2019.

NEGROPONTE, N. **Vida Digital**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

NICOLAU, J. Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa. **Revista Estudos Políticos**, v. 6, n. 1, p. 345-353, 2013.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.BR). [ed.]. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação nos domicílio brasileiros: TIC Domicílios 2020**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021. Disponível em: <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201233/tic_domicilios_2020_livro_eletronico.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2022.

OLIVEIRA, L., TEIXEIRA, A., LOBÃO, M., FARIAS, C. Conselhos em "quarentena"? Participação e controle social na política urbana na pandemia da Covid-19. **Revista de Políticas Públicas**, V XXX, 2021.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**. Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, 2018.

ORTIZ, M.; VICTER, G., CARDOSO, D. **Usos e fronteiras da participação digital: as experiências das plataformas colaborativas da Prefeitura de Niterói**. Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, jul. 2017.

PAIVA JUNIOR, F.; LEÃO, A.; MELLO, S. Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da administração**, v. 13, n. 31, 190-209, 2011.

PAINEL TIC COVID-19 - Pesquisa web sobre o uso da Internet no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus [livro eletrônico]. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. -- 1. ed. -- São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021.

PANTIC, M. et al. Challenges and Opportunities for Public Participation in Urban and Regional Planning during the COVID-19 Pandemic—Lessons Learned for the Future. *Land* 10, 1379, 2021. <https://doi.org/10.3390/land10121379>

PAOLOTTI, D. et al. Web-based participatory surveillance of infectious diseases: the Influenzanet participatory surveillance experience. *Clinical Microbiology and Infection* 20, 17–21; 10.1111/1469-0691.12477, 2014.

PASQUALE, F. A esfera pública automatizada. **Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Comunicação da Faculdade Cásper Líbero**. Ano XX - No 39 Jan./Ago. 2017

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, M. A. Modelos democráticos deliberativos e participativos - similitudes, diferenças e desafios. In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, p. 421-452, 2007.

_____. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, 2012.

PEREIRA, J. V. Q. **É pra valer? Experiências da Democracia Digital Brasileira: Um estudo de caso do Marco Civil da Internet**. Dissertação do Mestrado em Ciência Política pela FFLCH-USP. São Paulo, 2015.

PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexos sobre política, internet e democracia da realidade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n.1, jan./fev. 2011.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4a ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 347-364, 2011.

POULANTZAS, N. **State, Power, Socialism**. Londres: Verso, 2000.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia**. Cambridge University Press, 2019.

RIBEIRO, F. Partilhando informações durante catástrofes: experiências internacionais e o caso português fogos.pt. **Comunicação, Mídia e Consumo**, v. 18, n. 52, -p. 364-386, 2021.

ROSNAY, J. de. **O Homem Simbiótico**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ROUVROY, A.; BERNS, T. Governamentalidade algorítmica e perspectivas de emancipação: o dispar como condição de individuação pela relação? **Tecnopolíticas e Vigilância**, v. 18, n. 2, 2015.

RUESS, C. ET AL. Online political participation: the evolution of a concept. **Information, Communication & Society**, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2021.2013919>. Acesso em: 8 de julho de 2022.

RUNCIMAN, D. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

SÆBØ, Ø., ROSE, J., & FLAK, L. S. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400–428, 2008.

SALMONS, J. **Qualitative online interviews: strategies, design, and skills** (Second Edition). Thousand Oaks, CA: Sage, 2015.

SAMPAIO, R. C. **Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

_____. Democracia digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, 2013.

_____.; BRAGATTO, R.; NICOLÁS, M. A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 4, n. 21, p. 285- 320, 2016.

_____. *et al.* Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 70, n. 4, p. 693-734, 2019.

_____; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: ENAP, 2021

_____. *et al.* O campo da democracia digital brasileira: uma análise cientométrica de artigos publicados entre 1999 e 2020. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 37, 2022.

SANTOS, N.; SOUZA, E. Evolução e tendência de estudos sobre governo eletrônico: mapeamento da área – de 1992 a 2018. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 5, p. 1124-1148, set. - out. 2021.

SCHRADIE, J. The great equalizer reproduces inequality: how the digital divide is a class power divide. *Political Power and Social Theory*, v. 37, p. 81–101, 2020.

SIDDIQUEE, N. A. E-government and transformation of service delivery in developing countries: The Bangladesh experience and lessons. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 10, n. 3, 368-390, 2016.

SILVA, S.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. (Orgs.) **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SILVEIRA, S. A. **Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas**. Edições SESC SP, 2019.

SMITH, R. S.; CRAGLIA, M. Digital Participation and Access to Geographic Information: A Case Study of Local Government in the United Kingdom. *URISA Journal*, v. 15, APA II, 2003.

SMITH, G.; HUGHES, T.; ADAMS, L.; OBIJAKU, C. (Eds). **Democracy in a pandemic: participation in response to crisis**. University of Westminster Press, 2021.

SOUZA, C. e FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a COVID-19 mudou a dinâmica federativa? In: **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. São Paulo: autêntica, 2021.

SRNICEK, Nick. **Platform capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2017.

STABILE, M.; ARNS, A.; GOMES, A.; MOURA, T. “E o Google?” **Técnicas de coleta dos resultados de pesquisa do Google**. Trabalho apresentado ao GT 4 - Internet e Política do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade de Brasília (UnB), de 15 a 17 de maio de 2019.

SUNDBERG, L. Value Positions and Relationships in the Swedish Digital Government. *Administrative Sciences*, v. 9, n. 24, 1-16, 2019.

TATAGIBA, L. **Participação, Cultura Política e Modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências**. 189f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 174f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

THEOCARIS, Y. The Conceptualization of Digitally Networked Participation. *Social Media + Society*, v. 2, n. 1, p. 1–14, 2015.

THOMAS, David R. A general inductive approach for qualitative data analysis. *American Journal of Evaluation*, v. 27, n.2, 2003.

UNDRO - United Nations Disaster Relief Organisation. (1982). **Shelter after disaster: Guidelines for assistance**. New York: UNDRO.

VAN DEURSEN ET AL. The Compoundness and Sequentiality of Digital Inequality. **International Journal of Communication**, v. 11, p. 452–473, 2017.

VAN DIJK, J. Digital Democracy: Vision and Reality. In: I. Snellen, M. Thaens, & W. Donk (Eds.), **Public Administration in the Information Age: Revisited**, p. 49–62, 2012.

WAMPLER, B, **Participatory Budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability**. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 2007.

YIN, R. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. São Paulo: Penso Editora, 2016.

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism: a fight for a human future at the new frontier of power**. New York: Public Affairs, 2019.

ANEXOS

Anexo I

Roteiro de entrevistas semi-estruturadas

Público-alvo: secretários (as) municipais ou membros de conselho municipal que tenham tido experiência de processos participativos digitais com a população no enfrentamento à pandemia, durante o ano de 2020.

OBJETIVO GERAL: Este roteiro tem como objetivo orientar a condução de entrevistas semi-estruturadas com secretários (as) municipais que tenham atuado com participação digital no enfrentamento à pandemia, durante o ano de 2020. O objetivo é compreender qual a percepção dos entrevistados sobre o papel da participação social neste momento de crise, como esta foi planejada, quais efeitos eram esperados e quais foram os efeitos sentidos.

1. Carreira

1. Histórico de atuação no setor público
2. Qual a posição que ocupa atualmente

Objetivo: com o tópico 1, pretende-se compreender como a pessoa entrevistada chegou até a posição que ocupa hoje, a natureza do cargo (concursado ou comissionado) e qual a posição que ela ocupa atualmente. Com a pergunta sobre a posição que ocupa atualmente, pretende-se identificar se a pessoa permanece no cargo após a troca de gestão em 01 de janeiro de 2021.

2. Processo participativo na pandemia

1. Como foram as iniciativas de participação no enfrentamento à pandemia?
2. Como foi concebida a ideia?
3. Este tipo de experiência já tinha sido feito antes? (Caso aplicável*)
4. Por que envolver a população em decisões neste momento?

Objetivo: instigar a pessoa entrevistada a descrever o(s) processo(s) de participação no enfrentamento a pandemia, desde sua formulação. Na pergunta 3, a observação “caso aplicável” refere-se à necessidade de avaliar o caráter da iniciativa. Caso seja estritamente relacionada a uma necessidade existente somente na pandemia, não realizar a pergunta, ou instigar sobre iniciativas de participação dentro da mesma Secretaria, sobre outras temáticas.

3. Motivação

1. Resgate: qual era o objetivo da ação, quando foi formulada?
2. Existia alguma expectativa de utilidade para o processo?
3. Quais eram as expectativas em relação ao processo (desafios do processo, divulgação, etc.)?
4. Quais eram as expectativas em relação ao resultado
5. Existia um foco maior no processo ou no resultado esperado?

Objetivo: nesta etapa, pretende-se compreender quais são as expectativas que motivam a criação de um processo participativo. Posteriormente, será possível comparar essas expectativas com o que de fato ocorre em um processo. Pretende-se também compreender se há diferenças sobre o que se espera do processo e de seus resultados, dado que a literatura sobre efetividade explora estas duas concepções.

4. Digital

1. O processo durante a pandemia foi inteiramente digital ou houveram etapas não-digitais?
2. Caso tenha sido inteiramente digital, já tinham feito processos desta maneira antes?
3. Qual a opinião sobre a realização do processo de maneira digital (ganhos e perdas).
4. Foi desenvolvida alguma plataforma específica para a realização do processo de participação digital? Onde foi realizada?

Objetivo: nesta etapa, pretende-se instigar a pessoa entrevistada a refletir sobre as potencialidades e as limitações do uso de mecanismos digitais no processo de participação social.

5. Atores

1. Quais foram os atores envolvidos na construção do processo participativo digital? Teve envolvimento de órgãos estaduais e federal, ou de iniciativas não governamentais?
2. Qual o papel de cada ator?
3. Houve resistência ou preocupações em implementar a iniciativa de participação digital? Se sim, quais e por parte de quem?

Objetivo: compreender quais atores do órgão público participaram da elaboração do processo de participação digital. Essa seção é mais aberta, e tem como objetivo trazer perguntas que

sejam mais fáceis para a pessoa entrevistada, a fim de criar um ritmo menos cansativo na entrevista. Para além disso, por meio destas perguntas é possível identificar se o processo participativo em questão é interno a alguma área, ou se é intersetorial, o que lhe confere mais importância institucional.

6. Interação dos participantes

1. Qualquer cidadão pôde participar?
2. A população foi avisada sobre a iniciativa? Se sim, como foi realizada essa comunicação?
3. Como se deu a interação entre os participantes?
4. Quais informações a pessoa tinha previamente a participação? (Sobre o processo, sobre a forma de participação e os resultados)
5. Era necessário realizar algum cadastro ou fornecer informações pessoais para participar? Se sim, isso gerou alguma reação?

Objetivo: Com este tópico, tem-se como objetivo compreender quem participa do processo, e como é a interação entre os personagens. A literatura de efetividade da participação e da deliberação avalia a interação entre os participantes, considerando o público envolvido, critérios para a participação e se há troca de razões entre os participantes.

7. Análise dos resultados

1. O que foi feito com as contribuições recebidas?
2. Em caso de análise dos resultados, como esta foi realizada?
3. Para que e como estes resultados foram/serão utilizados? Se não foram utilizados, por quê?
4. Houve alguma devolutiva para os participantes?

Objetivo: compreender como os dados gerados no processo participativo são transformados em informações, e se isso é trabalhado para orientar decisões baseadas em evidências. A pergunta sobre devolutiva aos participantes tem como objetivo compreender a transparência do processo.

8. Avaliação sobre o processo

1. Comentar, de maneira geral, como foi a realização da experiência
2. Percepção sobre o resultado e o impacto da experiência
3. Atingiram os objetivos (se existiam) em número de participações?
4. Qual é a principal contribuição da experiência

5. Retomar tópico 5, e instigar o entrevistado a comparar as expectativas prévias e quais foram os efeitos sentidos após a realização da experiência participativa
6. Se já acompanhou processos participativos antes da pandemia, notou alguma diferença relevante?
7. Qual é o sentido de envolver a população em decisões sobre momentos de calamidade, como a pandemia?

Objetivo: neste tópico, pretende-se obter do entrevistado uma análise sobre quais os efeitos da participação sentidos após a realização do processo. Estas respostas podem ser comparadas com as do tópico quatro, que instigou o entrevistado a retomar quais eram as expectativas sobre os efeitos da participação antes da realização do processo. Este bloco está estruturado de maneira abrangente, mas deve ser direcionado na realização da entrevista de acordo com as experiências relatadas pela pessoa entrevistada.

9. Continuidade

1. Perspectiva de continuar implementando este ou outros processos participativos.
2. Em caso positivo, instigar se seriam digitais ou presenciais

Objetivo: com o tópico sobre continuidade, pretende-se entender se a participação da população no processo detalhado pelo entrevistado foi uma ação pontual ou se há perspectiva de continuidade, seja em novas etapas ou em uma frequência esporádica

10. Indicações de experiências e pessoas

1. A elaboração deste processo participativo teve inspiração nas ações de outros municípios?
2. Perguntar se o entrevistado conhece outras experiências referência em participação digital no enfrentamento à pandemia.
3. Agradecimento e atualização sobre os próximos passos da pesquisa

Objetivo: com o tópico final, pretende-se identificar quais experiências o entrevistado tem como referência e contatos que trabalhem diretamente com a pessoa ou em outros órgãos para potenciais entrevistas. Por fim, deve-se agradecer a pessoa entrevistada e atualizá-la sobre os próximos passos da pesquisa, informando também que ela receberá a transcrição da conversa.

Anexo II

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a)

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar de nosso estudo “Participação digital em momentos de crise: o enfrentamento à pandemia no Brasil”, que tem como objetivo compreender qual a percepção de secretários(as) e conselheiros(as) municipais sobre o papel da participação neste momento de crise. A pesquisa, utilizando a metodologia qualitativa, consistirá na realização de entrevistas junto aos participantes do estudo e posterior análise dos dados.

Trata-se de uma pesquisa desenvolvida por Luiza Brunetti Silva Jardim, mestranda em Ciência Política da UFMG, sob orientação do professor Marcus Abílio Gomes Pereira, do DCP/UFMG. Gostaríamos de contar com a sua colaboração, concedendo-nos uma entrevista virtual (tempo estimado para realização de até 60 minutos). A participação é voluntária, não envolvendo custos ou remuneração, mas o(a) participante tem direito a buscar indenização conforme previsto em lei, caso algum dano seja causado pela pesquisa.

Cumpramos informar que existem riscos envolvidos na pesquisa, embora reduzidos. O risco recai basicamente sobre os possíveis constrangimentos ou custos reputacionais que podem ser causados a você, no caso da identificação pública de suas respostas e opiniões. Para minimizar este risco, o sigilo das informações será preservado e o nome do participante será substituído por um pseudônimo nos produtos da pesquisa, a não ser que este declare a autorização do uso de seu nome. Cabe mencionar também os riscos característicos do ambiente virtual em função da limitação da ferramenta, além dos riscos inerentes à entrevista, como constrangimento, estresse, cansaço, entre outros.

As entrevistas serão realizadas por meio de plataforma de vídeo chamada como Zoom ou Skype. Caso haja autorização para gravação de áudio da entrevista, o material será destruído logo após a transcrição dos dados. Todos os registros efetuados no decorrer desta investigação, assim como as transcrições, serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos, armazenados em arquivo pessoal dos pesquisadores durante o período de 36 meses e apresentados na forma de artigo científico, tese ou livro científico, não sendo utilizados para qualquer fim comercial. Os registros e os resultados da pesquisa serão compartilhados com o(a) participante.

A assinatura deste termo poderá ser realizada antes ou durante a entrevista, sendo que no segundo caso todo material coletado será descartado caso o participante não queira assinar

o termo. Os termos assinados serão armazenados em arquivo pessoal dos pesquisadores. A qualquer momento da realização desse estudo qualquer participante envolvido(a) poderá receber os esclarecimentos adicionais que julgar necessários, poderá interromper a entrevista em qualquer momento ou recusar-se a responder determinada pergunta, sem nenhum tipo de penalidade, constrangimento ou prejuízo aos mesmos.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis a todos(as) os(as) participantes.

Qualquer dúvida ou maiores esclarecimentos, entrar em contato com os responsáveis pelo estudo: e-mail: luizabsjardim@gmail.com Telefone: (11) 99310-1157 ou e-mail: magopebh@gmail.com Telefone: (31) 99752-0605. Em caso de dúvidas éticas, entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – COEP da Universidade Federal de Minas Gerais: Av. Presidente Antonio Carlos, 6627, Pampulha - Belo Horizonte - MG - CEP 31270-901. Unidade Administrativa II - 2o Andar - Sala: 2005. Telefone: (031) 3409-4592 - E-mail: coep@prpq.ufmg.br. Horário de atendimento: 09:00 às 11:00 / 14:00 às 16:00

Luiza Brunetti Silva Jardim

Marcus Abílio Gomes Pereira

Eu, _____, assino o termo de consentimento, após esclarecimento e concordância com os objetivos e condições da realização da pesquisa “Participação digital em momentos de crise: o enfrentamento à pandemia no Brasil”, permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam divulgados.

_____, _____ de _____ de 2022

Assinatura do Pesquisado/da Pesquisada

Anexo III

Transcrição da validação dos resultados com os entrevistados

Reunião de apresentação dos resultados

Data: 01/06/2022

Retorno dos secretários após a apresentação dos resultados

[SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DE MOGI DAS CRUZES]: Eu acho que foi assim... ouvir a síntese da conclusão dessa pesquisa foi muito interessante, porque eu me vi lá em 2020 em muitas das ações que você escreveu, e tudo mais. E acho que, infelizmente, as dificuldades muitas vezes ainda continuam as mesmas, como por exemplo a falta de apoio e até mesmo de orientação do governo federal, e etc. Então eu valido sim, pelo menos me senti bastante contemplada em todos os apontamentos que você fez. Acho que, como eu disse, retratou bastante a minha experiência lá no município de Mogi das Cruzes, que estive secretária, e e acho que foi de certa maneira foi reconfortante ouvir o teu resultado porque eu acho que não fui só eu por aquele período, enfim, aqui vários secretários puderam provar um pouco aí do céu, né? Não do mel, né? Mas do céu. Então, enfim, eu acho também, só pra acrescentar, que toda vez que a gente encontra pedras pelo caminho, a gente pode até tropeçar nelas, mas o bacana é levantar, seguir em frente com o aprendizado. Então acho que a questão da gestão democrática e participativa nunca foi tão importante. Com a formação de comitês, discussões, etc., a atuação de vários múltiplos atores. Então acho que isso é um saldo positivo que ficou, da gente realmente colocar em prática algumas concepções que há anos são debatidas em educação e que de fato nem sempre acontecem no interior da escola ou até mesmo da Secretaria de Educação. E é isso, e eu agradeço pela oportunidade de ter participado da tua pesquisa e de ouvir o seu resultado, está bom?

[SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DE SANTOS]: Posso estar falando? Então vamos lá. Boa tarde a todos vocês [nomes ocultados]. Eu só agradeço também essa oportunidade dessa troca. Eu entendo que você, no que diz respeito a nossa entrevista, você sintetizou muito bem tudo que foi colocado. Como eu te disse, né, a gente passou por um trauma coletivo e eu não sei o município de vocês, o estado de vocês, mas aqui em Santos a gente começou novamente com muitos casos, e parece que eu já vi esse filme. Uma problemática muito grande de escolas onde a gente teve que suspender aulas de algumas salas por ter dez, doze crianças positivando. Então parece que isso voltou de novo. É claro que graças a Deus o cenário é diferente, de uma forma

muito mais leve, mas essa onda vem de novo numa crescente. E a gente agora já não já não tem mais aquela surpresa né? A gente já tem um depósito via plataformas, a gente já tem como lidar com tudo isso, né? Essa comunicação com os alunos que não podem estar presente em sala de aula, já foram pensadas anteriormente, vivenciadas, e hoje a gente já não tem mais aquela angústia de como manter o vínculo. E eu acredito, Luiza, que tudo que você falou está dentro daquilo que a gente conversou. Então como disse a [secretária de educação de Mogi das Cruzes] também, muito obrigada pela participação, por essa interação, por essa troca e eu espero ter contribuído com o teu trabalho. Obrigada boa tarde a todos.

[SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE]: Boa tarde, vou aproveitar o gancho. E eu tô falando aqui de Campina Grande, Paraíba. Como eu já tinha na nossa primeira conversa dito que foi pra uma grande experiência, ainda mais no sentido de que não sou professor, não sou da área, sou advogado. E até esta conversa de agora está sendo uma retomada um pouco daquele momento de vivência da pandemia. Eu acho que esse contexto de conferência, todo esse aprendizado que nós tivemos pra passar pros alunos, acho que a colega aí trouxe muito bem, que hoje embora estejamos ainda sobre a sombra da covid, em algumas situações as cidades hoje já conseguem viver, porque passar desse momento inicial, né? Passaram dessa descoberta. E o lado positivo de tudo isso foi trazer esse novo diálogo pra escola, principalmente no âmbito da escola pública, que é algo que não seria imaginável trazer tecnologia e trazer esse contato com a tecnologia pra nossos alunos. Então acho que como efeito positivo, você trouxe essa leitura que ainda existe alguns problemas que precisam realmente de um de um olhar diferenciado, mas que passamos, vivenciamos, foi difícil, superamos. E eu espero - não estou mais na área, estou seguindo o meu caminho como como advogado que sou, mas espero que isso tenha servido realmente como um alerta porque precisamos estar acordados pra esse novo tempo, né? Na verdade não tem mais como escapar. O tempo é esse, de convivência com a tecnologia e com as dificuldades, porque a covid ela tem que se adaptar, né? A gente tem que se adaptar a essa nova realidade. Então eu valido sua pesquisa, acho que foi muito proveitosa. Está de parabéns e agradeço também a participação dos colegas.